





Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté entend ne donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*



INTRODUCTION

Depuis les premiers doutes émis par Ricardo sur l'identité absolue des intérêts individuels avec l'intérêt général, le libéralisme de Smith et des physiocrates a perdu sa valeur de dogme intangible et providentiel. Cependant, malgré ses théories de la rente foncière, du salaire et du profit, Ricardo demeura profondément attaché au programme libéral de ses prédécesseurs.

Le principe de la liberté économique triomphe en effet, en politique comme en doctrine, dans la première moitié du xix^e siècle. Les corporations ont vécu, l'Etat ne réglemente plus ni la production, ni les rapports entre ouvriers et patrons ; et c'est l'époque du développement merveilleux de Manchester et de Birmingham, de Rouen, d'Elbeuf et de Mulhouse. Mais ce sont aussi les années durant lesquelles Sismondi compose ses *Nouveaux Principes d'Economie politique*.

Ce Genevois, d'origine italienne, célèbre aussi comme historien, se dresse alors comme le premier contradicteur des dogmes économiques de la concurrence illimitée. Il néglige l'essor merveilleux de l'industrie, pour envisager surtout la misère individuelle de l'ouvrier, constate le développement étonnant du machinisme, mais recherche avant tout un remède aux crises génératrices du chômage. Par lui, les grandes réformes sociales

qui doivent se succéder à la fin du xix^e siècle et au début du xx^e sont pour la première fois réclamées : droit de coalition, interdiction du travail des enfants, limitation du travail des adultes, « garantie professionnelle ».

Après Sismondi, le libéralisme ne sera plus défendu dans l'enthousiasme. La pensée de Stuart-Mill en effet est très éloignée de celle de Smith : écarter l'ingérence de l'Etat dans les domaines du commerce et de la production demeure toujours la règle générale, nuancée d'ailleurs de beaucoup d'exceptions, mais désormais cette attitude est adoptée par Mill, non pas avec la certitude que l'intérêt individuel et général ne font qu'un, mais avec la conviction que le mobile de l'intérêt personnel demeure économiquement le plus intelligent et le plus fort.

Devenu ainsi dans la doctrine même de ses partisans une vérité purement relative, le principe du laisser-faire comporte dans la seconde moitié du xix^e siècle un nombre de plus en plus important d'interventions « exceptionnelles » de l'Etat.

D'un autre côté, beaucoup de socialistes opportunistes considèrent avec complaisance ce glissement insensible vers l'interventionnisme. Ces deux courants d'idées convergeant, le terrain se trouve donc tout préparé pour l'éclosion du socialisme d'état.

Ce fut en effet la doctrine prépondérante dans la seconde moitié du xix^e siècle. Rodbertus avait déjà réclamé auparavant « un système de direction par l'Etat »¹ dans les domaines jusqu'alors inviolés de la liberté des contrats et de la production. Plus tard, Wagner

1. *Shriften*, t. III, p. 216.

reconnaît avant tout à l'Etat « une fonction de civilisation et de bien-être »². En France, Dupont-White écrit : « Il y a en toute société des choses vitales que l'individu ne fera jamais, soit qu'elles passent ses force, soit qu'elles récompensent mal, soit qu'elles demandent le concours de tous qui ne peut être obtenu à l'amiable », et il ajoute : « L'Etat est l'entrepreneur, l'acteur né de ces choses³ ».

Ainsi, le socialisme d'état à la fin du xix^e siècle tend à grouper sous son drapeau, d'un côté tous ceux qu'une révolution trop radicale vers le collectivisme effraye, de l'autre ceux qui désirent voir disparaître les abus, conséquences de la liberté économique, tels que Sismondi pour la première fois les avait dénoncés.

« La colossale expérience étatiste » que fut la guerre mondiale semble avoir porté une sérieuse atteinte au prestige des théories du socialisme d'état. Les économistes libéraux se sont appliqués, non sans succès, à démontrer au lendemain de la paix l'incapacité gouvernementale dans les domaines de la production, de la distribution et des prix.

Les théories ne disparaissent pas quand elles se heurtent un peu rudement à la réalité. Elles se transforment. La guerre fut une leçon d'humilité donnée aux faiseurs de systèmes. C'est à elle en grande partie que nous devons les nombreuses théories intermédiaires et prudentes que l'on a pu grouper en France sous les noms de « néo-socialisme », « néo-radicalisme », « néo-capitalisme ». Toutes ont une estampille commune : le réalisme. Toutes arrivent à certaines conclusions identi-

2. *Grundlegung*, p. 885.

3. Préface à *La Liberté* de Stuart Mill.

ques : par exemple, organisation indispensable de la production par la profession et l'Etat. Dans *Les Formules modernes*, H. de Peyerimhoff écrit contre les individualistes extrêmes. « L'individualisme anarchique doit céder progressivement la place à la discipline de la profession organisée ⁴. » M. B. de Jouvenel, tout en laissant aux individus la tâche de la production, demande que « l'Etat apporte des vues synthétiques et y plie l'économie nationale ⁵ ». G. Valois prône un syndicalisme intégral. Contre le socialisme traditionnel, H. Dubreuil écrit qu'on méconnaît trop l'importance de la production organisée. Ainsi, au lendemain de la guerre, des points les plus opposés de l'horizon politique, la même idée s'ébauche.

Le mouvement législatif français subit d'assez loin l'influence de l'évolution doctrinale. Ainsi le Parlement reconnaît l'importance d'une certaine discipline dans l'économie : en 1924, le Conseil national économique est créé.

En Allemagne, la constitution de Weimar a déjà prévu un Conseil économique du Reich.

En Roumanie, un système de représentation professionnelle existe au Sénat.

En Espagne et en Russie, l'Etat intègre le syndicat dans son organisation et en fait un de ses facteurs d'action.

En Italie, ce sont toutes les grandes lois constitutives du régime fasciste qui se succèdent depuis celle du 3 avril 1926.

4. *Les Formules modernes*, p. 433.

5. *L'économie dirigée*, p. 130.

L'Angleterre elle-même voit le « Guild socialism » concurrencer et peut-être dépasser le « Trade-unionisme ».

Mouvement mondial ?.. Non, car, à cette même époque, « le productivisme américain » continue à se réclamer des principes libéraux. Aux Etats-Unis les interventions gouvernementales demeurent encore à peu près inexistantes en matière économique et sociale : et c'est au lendemain de la guerre le développement merveilleux de la richesse, les progrès tant vantés du bien-être matériel dans toutes les classes de la société, le triomphe de la concurrence illimitée comme facteur économique et moral. Ces territoires de près de 10 millions de kilomètres carrés, groupant plus de 100 millions d'habitants, connaissent le plus merveilleux essor de civilisation matérielle qu'enregistre l'histoire. L'Amérique, n'est-ce pas alors le type idéal du grand capitalisme libéral, synonyme de prospérité ?

Les faits opposent parfois de singuliers démentis. En effet, après le premier symptôme de la crise de 1920, ce fut aux Etats-Unis la panique boursière de 1929, et ce que beaucoup considèrent comme l'effondrement définitif de 1931. Après avoir connu la vogue de la mode, le « productivisme américain » est avec dégoût et mépris stigmatisé : erreur économique, erreur philosophique. Les mouvements de l'opinion ont toujours quelque chose d'absolu. Ne serait-il pas plus juste de penser : vérité hier, erreur demain ! Les Etats-Unis ont eu assez de clairvoyance pour s'en apercevoir, assez de courage aussi pour renverser une politique traditionnelle qui semblait jusque-là avoir fait ses preuves. Avec une audace toute juvénile, qui scandalise quelque peu les vieux pays d'Europe, ils tentent une expérience, et peut-être ouvrent une

ère nouvelle, posent les premiers fondements d'une réforme définitive.

La politique de Franklin Roosevelt a revêtu depuis mars 1933 deux aspects nettement différents. En fait, pour être exact, on devrait parler « *des* » expériences Roosevelt. En effet, nous voyons d'une part une politique d'économie dirigée, d'autre part une politique de monnaie dirigée. Théoriquement, ce sont là deux choses totalement étrangères. En fait, le plus souvent, l'une ne va pas sans l'autre et c'est le cas aux Etats-Unis.

Economie dirigée et monnaie dirigée n'ont cependant pas la même importance dans la thérapeutique rooseveltienne de la crise. La dernière a surtout eu pour fonction de faciliter l'élaboration et le fonctionnement de la première ; elle a été l'huile destinée à lubrifier les joints d'une machine entièrement nouvelle : le New-Deal. Ceci est si vrai que certains adversaires du président ont prétendu que l'expérience de « monnaie dirigée » prouvait que le gouvernement américain n'était pas sans craintes sur l'efficacité de son « économie dirigée ». Ils reconnaissaient ainsi subsidiairement l'importance première dans la pensée du Président Roosevelt de la réforme économique et sociale.

Même quand on envisage exclusivement dans la politique des Etats-Unis l'expérience d'économie dirigée, cette formule qui a déjà servi pour un ensemble de mesures prises en France, aux Etats-Unis sous la présidence de M. Hoover, et ailleurs, prête à l'erreur. Il est certain qu'en France sans rappeler le lointain Colbertisme, il y a eu tout récemment la loi de juillet 1931 sur la viticulture, la loi de juillet 1933 sur le blé, les renflouements de la Banque d'Alsace et de Lorraine, celui de la Banque

nationale de Crédit, celui de la Compagnie Générale Aéropostale ; au Brésil, il y eut la revalorisation du café, pour le caoutchouc le plan Stevenson. Ce sont bien là, dans la terminologie courante, des exemples d'économie dirigée. Aux Etats-Unis plus particulièrement, doit-on parler de cassure entre la politique de M. Hoover et celle de son successeur ? Le Président républicain n'est-il pas le père du Farm Board, et celui de la Reconstruction Finance Corporation ? L'histoire de ces deux organismes n'est-elle pas une parfaite illustration de la politique d'économie dirigée ?

Ceci est exact, et si le Président Roosevelt fait figure de novateur, ce n'est pas seulement par l'envergure audacieuse de ses réformes, mais surtout par l'esprit de système qui l'anime.

Le Président Hoover voyait dans la crise que subissaient depuis 1929 les Etats-Unis une de ces dépressions cycliques qui succèdent régulièrement dans l'histoire économique des peuples aux périodes de grande prospérité, un déséquilibre passager, nécessaire condition du progrès. Il ne pensa pas un seul instant condamner le passé : « La prospérité était au tournant », il fallait attendre... Sa politique cependant ne fut pas d'entière passivité, objectera-t-on. En effet, mais son seul objectif fut d'abattre le fond de la courbe de cette crise, de limiter les désastres d'une période économique qu'il jugeait fatale et régulière chez les grandes nations. Il s'appliqua à empêcher les « liquidations inutiles » aussi bien dans l'industrie bancaire que dans l'entreprise agricole. Dans ce but, le Farm Board et la Reconstruction Finance Corporation virent le jour, des milliards furent dépensés... En mars pourtant, la situation de grave devint tragique.

Le Président Roosevelt prit le pouvoir. Il avait une idée toute autre sur la nature de la crise américaine. Pour lui, la dépression économique n'était pas un accident passager. Certains dogmes devaient être définitivement classés dans le passé ; une ère nouvelle s'ouvrait pour l'économie américaine, et ce n'était plus sous le signe de l'absolue liberté. L'individualisme avait pu faire merveille jusqu'alors dans un pays jeune, mais le temps était venu de l'assagissement de la maturité. Le déséquilibre était partout ; la tâche qui s'imposait, c'était le réajustement entre l'industrie et l'agriculture, l'harmonie entre les différents moyens de production, une plus juste proportionnalité entre les revenus des diverses classes, bref, une œuvre de « redressement économique et social » se révélait urgente et ne pouvait s'effectuer spontanément. Le Président Roosevelt sut le voir. Au lendemain même de son arrivée au pouvoir, il l'entreprit.

Dans ce mouvement de réforme, il faut distinguer deux séries de mesures : l'une se rattache par sa nature à ces sortes d'expédients que tenta le Président Hoover ; l'autre a réellement dans l'esprit de son auteur un caractère définitif, véritable système longtemps mûri et médité. Dans la première catégorie, il faut ranger la politique de travaux publics et la création du « Federal Emergency Administration of Public Works » ; l'Assistance fédérale exceptionnelle, la loi d'urgence sur les hypothèques agricoles, les principales modalités de celle sur le « Rétablissement de l'équilibre dans l'agriculture » : restriction de la production par exemple, taxe imposée aux transformateurs des articles dont la production est ainsi restreinte.

Dans la seconde catégorie sont des dispositions cons-

tructives prises sur un triple terrain. Monétaire : résolution abrogeant la clause de l'or-Financier : interdiction aux banques de mêler opérations de spéculation et opérations bancaires proprement dites ; extension de la responsabilité dans le lancement des affaires. Economique et social enfin : N. I. R. A., et codes industriels.

Ainsi, pour étudier l'expérience Roosevelt de façon complète il faudrait l'envisager sous ses trois aspects différents. Seul le dernier cependant sera l'objet de notre étude. C'est là, malgré tout, un cadre qui demeure très vaste puisque les codes esquissent un embryon d'organisation professionnelle sous le contrôle de l'Etat. Nous nous attacherons spécialement à l'étude des questions de durée du travail, salaire minimum, liberté syndicale, conventions collectives. Nous verrons le pas immense franchi par la politique de M. Roosevelt dans ce domaine de la législation ouvrière.

Dans un premier chapitre, nous étudierons l'état de la législation sociale avant 1933 aux différents points de vue énoncés plus haut. Dans un deuxième chapitre, nous nous appliquerons à dégager les obstacles qui entravèrent jusqu'à cette date, le développement de cette législation. Au troisième, nous retracerons l'évolution des idées, les transformations du milieu économique qui rendirent possible et nécessaire la réforme juridique, l'expérience tentée par le Président Roosevelt, dont l'étude sera l'objet des quatrième et cinquième chapitres. Dans un dernier, nous nous efforcerons de distinguer les premiers effets de l'introduction des codes dans l'économie du pays.

Ce qui nous permettra de conclure ; ou bien, expérience caduque parce qu'erreur économique, ou bien

réforme définitive parce que vérité humaine et sociale. Cette dernière proposition est d'ailleurs celle que le Président Roosevelt oppose aux doctrinaires, qui lui objectent dédaigneusement la première.

En effet, un esprit tout nouveau l'anime. Pour lui, dans l'organisation économique, il y a un facteur humain qui fut trop longtemps méprisé : « Le rétablissement économique, s'écrie-t-il, est possible, dans la mesure où nous appliquerons des valeurs sociales plus nobles que le simple gain de l'argent ⁶. » Ainsi, le productivisme américain est loin ; ne rejoignons-nous pas la pensée de Sismondi ? Ce dernier n'était-il pas un précurseur quand il écrivait son indignation sur la situation des salariés, ses craintes devant les progrès techniques, sa hantise des crises économiques ; quand il réclamait dès 1856 le droit de coalition, la limitation du travail des adultes et l'interdiction de celui des enfants ? On peut le penser, quand quatre-vingts ans après la publication des *Nouveaux Principes d'Economie politique*, on contemple le spectacle de la prospérité aux Etats-Unis à la fin de la guerre, celui de la crise qu'ils subissent actuellement, du redressement qu'ils tentent, et, espérons-le, réussiront.

6. Discours prononcé par le Prés. Roosevelt, le 4 mars 1933.

CHAPITRE PREMIER

LA LEGISLATION SOCIALE AUX ETATS-UNIS AVANT 1932

Si l'on envisage la législation sociale aux Etats-Unis avant 1932, au triple point de vue de la durée du travail, du salaire minimum et des conventions collectives, on peut constater deux choses : cette législation est très fragmentaire, elle est très timide.

Elle ne peut avoir évidemment l'unité facilement réalisable dans les Etats centralisés ; elle reflète la diversité des races inégalement répartie sur les territoires américains, les conditions économiques différentes de chaque Etat, le degré variable d'industrialisation. Les conceptions juridiques s'opposent parfois, bien plus qu'entre deux pays d'Europe, si l'on va du Massachussets au Mississippi, de Washington à la Caroline du Sud. Seule l'initiative du pouvoir central pouvait donc permettre l'unification de la législation sociale aux Etats-Unis. Elle était malheureusement fort difficile.

En principe, la réglementation des conditions du travail ne relève pas en effet de l'autorité fédérale, mais uniquement des Etats.

Certaines lois fédérales cependant intéressent les travailleurs¹. Ce sont, d'une part, celles qui réglementent

1. *Durée du travail dans l'industrie aux Etats-Unis*. Etudes et Documents du B. I. T., année 1925.

la durée de travail maximum des salariés directement au service du pouvoir central ; d'autre part, celles qui sont prises comme corollaires du pouvoir fédéral de percevoir des impôts, de réglementer le commerce entre les Etats ou à l'étranger, de pourvoir à la défense du territoire.

Les lois visant les personnes au service du gouvernement central sont nombreuses. Dès 1888, nous voyons une décision fédérale réduisant la durée du travail, du personnel de l'Imprimerie fédérale à huit heures. En 1912, la journée de huit heures est établie pour certaines catégories d'employés des postes. En 1918, cette mesure est étendue à tous les employés de cette administration. Enfin en 1931, c'est la semaine de quarante-quatre heures qu'obtiennent les postiers. Cette tendance à la réduction légale du travail se généralise dans toutes les administrations fédérales depuis le début du siècle. L'évolution vient de se terminer tout récemment par « l'Economy Act » du 30 juin 1932. Ce dernier permet de réduire la durée du travail des employés fédéraux, soit par un congé sans traitement d'un mois, soit par l'établissement de la semaine des cinq jours. D'autre part, « l'Emergency Relief and Construction Act » du 21 juillet 1932 pose comme principe que, dans tous les travaux routiers bénéficiant de l'assistance fédérale, les salariés devront travailler désormais au maximum trente heures par semaine.

Les autres interventions du pouvoir central en matière de réglementation du travail se sont faites comme corollaire de droits fédéraux incontestés. Du pouvoir de réglementer le commerce entre les Etats ou les puissances étrangères, on a conclu à la constitutionnalité des lois

fédérales limitant la durée du travail des marins et du personnel des trains circulant entre les Etats. Ainsi, une loi de 1907, puis une loi de 1916 fixent à huit heures la journée de travail pour les employés des trains. En 1912, le personnel des bateaux a son travail borné au maximum de neuf heures dans les ports, et de douze heures en mer.

C'est à ce même titre de réglementation du commerce entre Etats qu'intervint en 1916 une loi restreignant le commerce des produits, à la fabrication desquels avaient participé des enfants de moins de dix-neuf ans, et même dans certains cas de moins de seize ans.

De même le droit dévolu au Congrès d'établir des impôts fédéraux a permis le vote en 1919 de taxes spéciales sur les bénéfices des industries employant des enfants. Ajoutons tout de suite, d'ailleurs, que ces deux dernières mesures ne purent demeurer longtemps en application : la Cour suprême des Etats-Unis les déclara en effet inconstitutionnelles comme touchant moins au commerce et à la fiscalité qu'aux conditions générales de travail d'entreprises privées. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

On le voit donc, les attributions du pouvoir fédéral demeurent extrêmement réduites en matière sociale malgré les efforts d'extension qui ont pu être tentés. La législation industrielle reste le domaine propre de chaque Etat. En général, les Parlements y ont agi eux-mêmes avec une singulière discrétion. Les raisons d'une telle prudence sont multiples : intransigeance d'une doctrine jurisprudentielle défavorable, conditions ethniques toutes particulières du recrutement des salariés, progrès

économiques prodigieusement rapides de la Confédération.

Voyons d'abord la question de durée du travail ². Mises à part, les lois fixant un maximum pour les personnes au service des Etats et des municipalités, les législations s'appliquent de façon différente pour les hommes, les femmes ou les enfants.

La protection des hommes n'est instituée législativement qu'à titre exceptionnel. Les Parlements en effet sont intervenus uniquement à propos des industries qui mettent en péril la santé de l'ouvrier ou des services dans lesquels la vie du public usager est en jeu. Ainsi, dans seize Etats, la durée du travail des mineurs est fixée par la loi : quinze la limitent à huit heures, un seul à dix heures. Vingt-huit Etats réglementent la journée de travail des employés de chemin de fer ; onze celle des tramways, la fixant de neuf heures à seize heures pour une raison de sécurité publique. En 1919, cependant, l'Etat de l'Orégon, rompant avec le principe respecté partout ailleurs, limite législativement à dix heures la journée de travail de tous les salariés des industries manufacturières, mais autorise néanmoins le travail supplémentaire à concurrence de trois heures s'il est rétribué au taux de une fois et demie le salaire normal. Tous les hommes bénéficient donc ici du maximum imposé par la loi. Un immense progrès aurait été réalisé si les autres Etats avaient adopté semblable mesure ; mais seule la législation du Mississippi suivit cet exemple. Partout ailleurs, il n'est prévu de durée normale de travail qu'en l'absence d'accord entre les parties.

2. *Durée du travail dans l'industrie aux Etats-Unis*. Etudes et Documents du B. T. T., année 1925 *Années sociales*, 1930-1931, 1932.

Les interventions législatives sont au contraire nombreuses en ce qui concerne le travail des femmes. Nous verrons en effet au chapitre suivant que la question d'inconstitutionnalité n'entrava pas sur ce point la bonne volonté des Parlements. En 1925, quatre Etats seulement, l'Alabama, la Floride, l'Iowa et la Virginie occidentale, n'ont pas de réglementation. Dans les autres Etats, le maximum fixé va de huit à dix heures. Le travail de nuit est interdit dans seize Etats. Le travail supplémentaire enfin est rendu assez rare par la prescription de taux spéciaux de rémunération.

Le travail des enfants comme celui des femmes fut limité législativement. L'intervention des Parlements ne revêtit pas cependant un caractère général, en ce sens que jamais elle ne s'appliqua à toutes les industries. En 1925, la journée de travail des enfants est de huit heures pour au moins une industrie dans trente-cinq Etats de la Confédération. Trente-cinq Etats interdisent de façon absolue le travail de nuit pour les enfants de moins de seize ans.

Prescrire des minima de salaires, c'était commettre une véritable hérésie à l'égard des dogmes de l'orthodoxie libérale. La Nouvelle-Zélande et l'Australie avaient cependant pratiqué audacieusement cette politique dès la fin du xix^e siècle ; le Parlement britannique suivait cet exemple en 1909 ; les Etats-Unis entraient résolument dans cette voie en 1912, alors que la France et l'Allemagne ne devaient les imiter qu'en 1915 et 1923.

La réforme part donc du Massachussets en 1912³.

3. « Les lois sur le minimum de salaire aux Etats-Unis », *R. I. T.*, mai-juin 1921.

« La législation sur les salaires minima aux Etats-Unis », *R. I. T.*, janvier 1928.

« Méthodes de fixation des salaires minima », *R. I. T.*, 1927.

L'exemple est aussitôt suivi par huit Etats l'année suivante : Californie, Colorado, Minnesota, Nebraska, Oregon, Utah, Washington, Wisconsin. En 1919, six autres se sont encore ralliés à ce mouvement : Arizona, Arkansas, Dakota du Nord, Dakota du Sud, Kansas, Texas ; auxquels il faut joindre le District de Colombie et l'Ile de Porto-Rico. Mais l'année 1919 devait marquer l'apogée de ce mouvement. Dès cette époque, la loi de Nebraska est abrogée, celle du Texas l'est aussi en 1921. La Cour suprême déclare inconstitutionnelle la loi du District de Colombie en 1924 ; l'année suivante, la loi de l'Arizona subit le même sort ; en 1926 enfin, la Cour du Kansas porte le même jugement sur la loi de cet Etat.

Devant cette jurisprudence, la situation de la législation sur les salaires minima se trouve singulièrement menacée. En effet, si l'on excepte le Massachussets, les lois de chaque Etat peuvent se ramener à deux types : celui du District de Colombie, celui de l'Arizona. Or, ce sont là deux législations déclarées inopérantes, comme contraires à la Constitution.

La législation sur le minimum de salaire aux Etats-Unis n'offre cependant pas un caractère de généralité qui aurait pu être considéré comme exagérément audacieux. Les lois, en effet, qui furent votées de 1912 à 1919, intéressent uniquement les mineurs et les femmes, et sont bornées parfois à quelques industries.

Cette dernière limitation est rare ; cependant, le Dakota du Nord, légiférant sur le salaire minimum, fait une exception pour les travaux agricoles et les services domestiques ; d'autres Etats font une énumération qui peut être considérée comme limitative ; le Dakota du Sud vise « tout travail exécuté dans les fabriques, les établis-

sements commerciaux, les blanchisseries, les hôtels, les restaurants et fabriques de conserves ; l'Arkansas » tout travail exécuté dans les fabriques, les établissements commerciaux, les blanchisseries et les entreprises de transport ; Porto-Rico prévoit une exception pour « les entreprises publiques et commerciales » ; l'Arkansas pour les fabriques de coton. De façon générale, les travailleurs à domicile sont pratiquement exclus du champ de la législation.

La réglementation des salaires minima ne s'applique donc pas à toutes les professions ; d'autre part, dans les professions visées, elle n'englobe pas tous les travailleurs. Seuls les mineurs des deux sexes, et parfois les femmes adultes, se voient protégés par la loi. La minorité n'est pas d'ailleurs la même dans chaque Etat. Dans huit, un mineur est tout individu de moins de dix-huit ans ; mais au Minnesota, la majorité est de vingt et un ans pour les hommes et de dix-huit pour les femmes ; au Texas, quinze ans ; dans le Wisconsin, le sens du mot mineur n'est même pas précisé.

Les organismes d'application ne sont évidemment pas les mêmes partout. On peut distinguer deux types de lois. Le premier est représenté par l'Ile de Porto-Rico, les Etats du Dakota Sud et de l'Utah. Sur ces territoires, les minima imposés sont fixés par le législateur. Un tel système a semblé trop rigide aux autres Etats : chez eux, une commission administrative statue pour chaque industrie sur la question du salaire minimum, le plus souvent avec l'assistance de comités consultatifs.

La commission administrative est constituée de trois membres, quelquefois de cinq (Washington-Californie) ; de plus, dans l'Arkansas et en Californie, elle doit com-

porter une femme. Le plus souvent, le travailleur, le patron et le public y sont obligatoirement représentés. Cet organisme permanent peut être saisi des abus commis dans une industrie déterminée ou bien a le droit de se livrer lui-même à des enquêtes. Pour statuer, il prend l'avis des conseils consultatifs. Seuls le Texas et l'Arkansas n'ont pas prévu le recours à ces derniers organismes; dans leurs législations, la commission administrative fixe de sa propre autorité le salaire minimum.

Les conseils consultatifs comportent des représentants des patrons, des ouvriers et du public, mais en nombre très variable. En général, les organisations patronales et ouvrières sont invitées à proposer des candidats entre lesquels la commission administrative choisit. On a autorisé parfois les ouvriers à se faire représenter par des personnes de leur choix, qui n'auraient pas d'intérêt direct en l'espèce, et sur qui les patrons n'auraient aucun moyen d'action. Les représentants du public sont nommés directement par la commission.

Il reste à savoir quelles sont les bases adoptées pour la fixation des minima de salaire. Les commissions peuvent s'inspirer de la notion de salaire vital, ou de salaire équitable, ou bien encore envisager uniquement la rétribution que l'industrie peut payer. C'est le premier principe qui est pris comme base presque toujours aux Etats-Unis. Le salaire vital d'ailleurs comporte non seulement le coût nécessaire de la vie, mais aussi le minimum indispensable au confort et à la santé. Le Massachussets, tout en se ralliant au principe du salaire vital, permet certaines exceptions en faveur des entreprises qui justifient d'une impossibilité à rémunérer les travailleurs à un taux aussi élevé. Dans ce cas seulement, la situation financière

de l'entreprise entre en considération pour la fixation du minimum de salaire. En général, ce système demeure très souple puisqu'il peut exister des variations selon les professions et surtout selon les localités. Il semble avoir assez bien fonctionné.

Les fluctuations des taux minima au Massachussets ont suivi dans l'ensemble la courbe du pouvoir d'achat de la monnaie. De 1914 à 1917, les minima sont de 8 ou 9 dollars par semaine. De 1919 à 1921, ils montent à 15 dollars. De 1921 à 1927, ils redescendent à 13,50 dollars. Voici le détail de quelques-uns des taux en vigueur en 1920 :

Etats	Travail- leurs expé- rimentés	Travail- leurs inex- périmentés	Jeunes débutants	Professions
		Salaires par semaine		
Californie	16 \$	12 \$	10 \$	Manufactures
Colombie	16,50 \$	12,50 \$	10 \$	Commerce
Massachussets	15,25 \$	12 \$	10 \$	Confection pour dames
Minnesota	12 \$	9,12 \$	7,68 \$	Dans les villes
Minnesota	10,25 \$	7,68 \$	6,48 \$	Dans localités de moins de 5000 hab.

Dans tous les Etats, les contraventions à la loi sont sanctionnées par des amendes et par le paiement de la différence entre le salaire versé et le minimum prescrit. Seul le Massachussets n'envisage pour toute sanction que la publication dans les journaux des noms et adresses des contrevenants. Cette unique mesure suffit d'ailleurs à faire respecter la loi. Dans cet Etat, les propriétaires de grands magasins ont presque toujours accepté les « recommandations » de la commission. Il y eut des dif-

ficultés plus sérieuses avec les petits magasins. En 1918, le nombre des refus à la loi n'atteint pas 1 %, mais en 1920, 983 récalcitrants obligent les autorités à la publication d'une liste noire pour la première fois ; le nombre augmente l'année suivante, il atteint 5.000 en 1922. Devant cette situation, la Protective Industrial du Massachusetts se prononce en faveur d'une transformation de la loi en loi impérative. Mais c'est alors que l'attitude de la Cour suprême à l'égard des législations du District de Colombie et de l'Arizona empêcha la réalisation de ce vœu.

Si limitée qu'ait été cette réglementation des salaires minima, elle permet un certain nombre d'observations intéressantes. Beaucoup prétendaient que le minimum fixé ne tarderait pas à devenir en fait le maximum. Ce pronostic se révéla faux à l'expérience : en effet, en Californie, la proportion des femmes recevant un salaire supérieur au minimum a passé de 47 % en 1920 à 61 % en 1922 et 66 % en 1923. Dans les imprimeries de Washington, le pourcentage des femmes gagnant plus que le minimum est allé de 25 % en 1919 à 36,4 % en 1920. On fait les mêmes observations au Massachusetts. La raison en est très simple : c'est que l'employeur a toujours intérêt à attirer chez lui par un salaire élevé les meilleures ouvrières.

C'est à tort enfin que certains ont craint que l'adoption de la législation des salaires minima n'entraîne l'élimination des travailleurs protégés : le pourcentage des femmes occupées par rapport au total des salariés demeure sensiblement le même au Massachusetts : 1912, 31,6 % ; 1917, 30 % ; 1924, 30,3 %.

Ainsi, sans avoir été ignorées absolument, ces deux

questions de durée maximum du travail et de salaire minimum n'ont été traitées par les Parlements qu'avec une parcimonie qui laisse un domaine presque vierge à l'action ultérieure des codes.

On remarque sur les conventions collectives aux Etats-Unis une même pauvreté de la législation ⁴.

Une convention collective suppose en effet une organisation ouvrière. Or, si en 1856 le Congrès fédéral a voté une loi en vertu de laquelle la personnalité juridique peut être conférée aux organisations nationales, jusqu'à présent un petit nombre de syndicats seulement a réclamé le bénéfice de son application. Quelques Etats possèdent des lois spéciales reconnaissant la capacité d'ester en justice aux associations. Ce droit a été reconnu en 1912 par la Cour suprême.

Cependant, le principe même de la convention collective n'est pas admis de façon incontestée par les cours judiciaires et n'a pas reçu en général l'approbation de la doctrine : que le syndicat personne morale passe une convention collective à la fois pour lui-même en tant que syndicat, et pour les membres qui le composent en tant qu'individus, est une solution qui rencontre aux Etats-Unis de vives résistances de la part des juristes. On trouve le texte suivant dans la *Cyclopedia of Law and Procedure* : « Un syndicat ouvrier n'a généralement pas qualité pour conclure un contrat avec les employeurs de ses membres au sujet des conditions de travail et des salaires. Pour que les membres du syndicat soient liés, il faut qu'ils aient individuellement approuvé les termes

4. « Les conventions collectives aux Etats-Unis », *R. I. T.*, février 1927.

« Les conventions collectives aux Etats-Unis en 1926 », *R. I. T.*, Avril 1928.

« La liberté syndicale », *Année sociale*, 1933.

du contrat. Le syndicat ne peut intenter une action pour assurer l'exécution d'un contrat qu'il a conclu au nom de ses membres. De même, il ne peut être poursuivi en vertu d'un tel contrat ; seuls sont passibles de poursuites individuelles les membres coupables de l'avoir violé. »

Cependant, malgré l'opinion des théoriciens, à la première conférence industrielle convoquée par le Président Wilson en 1919, tous les représentants des employeurs, du personnel et du public furent favorables au principe des négociations collectives. Mais les représentants du personnel et du public demandaient que les travailleurs puissent choisir leurs porte-parole, soit parmi eux-mêmes, soit parmi des membres de leur syndicat ne travaillant pas dans les établissements en cause. Les employeurs, par contre, tenaient absolument à pouvoir refuser de discuter avec toute personne étrangère à leur établissement.

En effet, c'est surtout à cette objection de fait que se heurtait une extension des conventions collectives : l'hostilité des employeurs à l'égard de toute organisation autre que les « Company Unions » ou « syndicats d'entreprises », qu'ils avaient facilement en main.

La position des employeurs était forte en raison surtout de l'attitude des Cours judiciaires. Celles-ci, en effet, usaient couramment de la procédure d'injonction en matière de conflit du travail. Originellement, l'injonction était une arme placée entre les mains des juges pour interdire tout acte susceptible de porter atteinte au droit de propriété. Plus tard, l'emploi en fut étendu à la défense du droit de « faire des affaires » : les injonctions des Cours protégèrent les contrats anti-syndicaux, c'est-à-dire ceux qui subordonnaient l'embauchage à la con-

dition de ne pas être inscrit à un syndicat déterminé, ou qui refusaient les avantages d'une convention collective aux ouvriers ne faisant pas partie d'une company-union; la plupart des actes de soutien syndical — tels que les grèves de solidarité, et piquets de grève — se virent de même judiciairement condamnés. Ainsi, les syndicats voyaient leur liberté d'action entièrement paralysée par la procédure d'injonction.

Une loi du 23 mars 1932 change singulièrement l'aspect de la question en interdisant de façon absolue l'usage des injonctions dans un but autre que la protection du droit de propriété *stricto sensu*. De ce fait, la pleine liberté d'organisation est garantie aux syndicats, les contrats anti-syndicaux sont déclarés nuls, les conventions collectives conclues par les syndicats professionnels doivent s'appliquer à tous les membres inscrits ou non à ce groupement.

Ainsi, à la veille du vote du N. R. A., des réformes importantes avaient été réalisées. Il restait cependant à obliger les patrons à traiter avec les syndicats organisés en dehors d'eux. Cet obstacle demeurerait entier et suffisait à entraver l'extension des conventions collectives.

En effet, depuis le premier contrat syndical, celui des ouvriers poêliers, on ne trouve guère d'exemples de conventions collectives que dans les mines de charbon, les chemins de fer, le bâtiment. Les industries du fer, de l'acier, du coton, du pétrole ne semblent pas en fournir d'exemples.

Ainsi, aux trois points de vue : durée du travail, salaire, droit syndical, la législation industrielle des

Etats-Unis paraît bien marquer un retard sensible sur celle des pays d'Europe. Il nous faut en voir maintenant les raisons, pour comprendre la révolution qu'apporte sur le plan social le vote du N. R. A et l'institution des codes industriels.

CHAPITRE II

DES OBSTACLES A UN DEVELOPPEMENT DE LA LEGISLATION SOCIALE AUX ETATS-UNIS

Les interventions législatives en faveur des ouvriers ne pouvaient être fréquentes jusqu'à ces derniers temps. En effet, d'une part elles se trouvaient le plus souvent contestées au point de vue juridique comme entachées d'inconstitutionnalité, d'autre part, elles n'étaient pas efficacement réclamées par les intéressés ; enfin, elles ne s'étaient pas révélées absolument nécessaires sur le plan économique et social.

Voyons d'abord l'obstacle juridique¹. Il a été soulevé par les tribunaux des différents Etats, et par la Cour Suprême. En effet, un des rôles des tribunaux aux Etats-Unis est de « marquer les limites que la loi fondamentale impose à l'activité des organes exécutifs et législatifs du pays ». Il ne faudrait pas chercher dans la Constitution cette disposition expresse. La Cour Suprême a proclamé pour la première fois cette doctrine en 1803, se basant sur l'analyse de la notion de constitution écrite ; depuis lors, elle fait partie du Droit public aux Etats-Unis. C'est presque toujours sous la forme d'actions en

1. « La constitutionnalité de la législation du Travail », *R. I. T.*, novembre 1926. — *Constitutionnalité des lois du travail* : William Gorham Rice, Prof. à l'école de Droit de l'Université de Wisconsin).

justice que naissent les contestations au sujet de la constitutionnalité des lois : le tribunal donne « une injonction » interdisant au fonctionnaire d'exécuter une loi considérée comme inconstitutionnelle, ou bien confirme un ordre de l'administration exprimé déjà dans ce sens. Ainsi, dans le District de Colombie, à propos de la loi sur les salaires, un jugement fut rendu en confirmation de deux décrets interdisant toute action au conseil du salaire minimum.

En général, les lois du travail sont contestées comme instituant un empiètement de l'Etat sur les droits de l'individu, tout à fait en opposition avec l'esprit et la lettre de la Constitution des Etats-Unis. Les textes de base sont les cinquième, quatorzième et treizième amendements. Le cinquième amendement déclare que nul ne pourra être privé de la vie, de la liberté ou de la propriété en dehors des procédures légales régulières. Ce texte a été incorporé dans la Constitution en 1791, mais n'a pas été invoqué devant la Cour suprême avant 1885; il vise uniquement le gouvernement fédéral. En 1868, a été adopté le quatorzième amendement qui, de même, prévoit qu'aucun Etat ne saurait priver une personne de la vie, de la liberté ou de la propriété, en dehors des procédures légales régulières sans aller contre la Constitution. D'après le treizième amendement enfin : il ne doit exister « ni esclavage, ni servitude involontaire, sauf à titre de sanctions prononcées contre un criminel ».

Les jugements qui limitent l'exercice du pouvoir législatif sont tous de date récente. Il n'y a pas lieu de s'en étonner. Au premier siècle de l'indépendance, en effet, n'étaient pas encore intervenues de lois dans le domaine économique ou social. Les difficultés commen-

cèrent à la fin du XIX^e siècle. La réglementation d'une durée maximum de travail, d'un salaire minimum, la question des interdictions et licences, les restrictions concernant l'abandon de l'emploi et le congédiement des travailleurs — toutes dispositions que l'on retrouve à l'heure actuelle dans les codes industriels — se virent sanctionnées par les sentences des tribunaux.

En 1897, on considère comme valable une loi limitant la durée du travail dans les professions dangereuses (*Holden v. Hardy*). Dans ce cas, en effet, un certain pouvoir de police demeure indispensable. Mais la difficulté commence dès que l'on veut préciser le critérium de la profession dangereuse. Un jugement *Lochner v. New-York* intervient en 1905, déclarant que les boulangers ne sauraient être assimilés à des travailleurs exerçant une telle profession. Dans ce cas, des lois limitant le nombre des heures de travail « constituent simplement de fâcheux empiètements sur les droits individuels ».

Cependant, en 1919, une évolution sembla se dessiner dans un sens extensif. Une loi de l'Oregon avait limité la durée du travail à 10 heures pour tout ouvrier travaillant dans un établissement manufacturier — autorisant d'ailleurs le travail supplémentaire à concurrence de trois heures au taux de 1 fois 1/2 le salaire normal. Cette loi semblait devoir tomber fatalement sous le coup du vice d'inconstitutionnalité. Il n'en fut rien. La Cour la déclara valable, considérant qu'un travail de plus de 10 heures dans les établissements manufacturiers posait une question d'hygiène, dont les Etats ne devaient pas se désintéresser.

Si l'on excepte la loi de l'Orégon, une législation restreignant, de manière générale, la durée du travail des

hommes n'a jamais pu intervenir valablement. Il n'en fut pas de même en faveur des femmes. Les premiers jugements avaient déclaré inopérantes de telles lois ; mais un retournement de la jurisprudence eut lieu en 1908 par le jugement *Muller v. Orégon*. La différence de force physique parut suffisante pour justifier l'opposition de régime juridique entre les hommes et les femmes.

Les Parlements se trouvèrent de même malencontreusement bridés par les tribunaux dans leurs tentatives de législation sur les salaires. La Cour Suprême admit toujours les lois exigeant le paiement des salaires en espèces ou en valeurs remboursables ; elle ne fit pas non plus de difficultés pour celles qui requièrent le paiement à intervalles réguliers. L'opposition, par contre, se fit sentir à propos des minima. Sur ce point, il faut distinguer deux régimes : en règle générale, le bénéfice de la protection n'est accordé qu'aux femmes et aux enfants ; exceptionnellement, dans quelques entreprises déterminées, il est étendu à tous les salariés.

Ce sont « les entreprises présentant un intérêt public » qui jouissent d'un régime d'exception. On groupe, sous cette rubrique, les entreprises de transports publics, les magasins de marchandises, les distributions d'eau, gaz, électricité, les assurances, l'industrie de l'hôtellerie. Parmi les lois instituant une réglementation des salaires pour les travailleurs occupés dans ces entreprises la première qui vint en discussion devant la Cour Suprême fut la loi Adamson concernant les chemins de fer. La Cour la déclara constitutionnelle, en 1916, par 5 voix contre 4, parce que cette loi avait été adoptée en vue d'empêcher une grève imminente dans un service semi-public. C'est pour ce seul motif qu'une loi fixant des

salaires dans une entreprise d'intérêt public peut être déclarée constitutionnelle.

Les lois établissant un salaire minimum pour les femmes, au nom des droits de police que possède chaque état, ont subi une carrière mouvementée. Pendant dix années environ, les tribunaux d'Etat les repoussèrent. En 1917 s'effectua un retournement de la jurisprudence : la Cour Suprême confirma un jugement qui admettait la constitutionnalité de telles lois. (*Stettler v. Ottawa.*)

En 1923, la question se pose de nouveau à propos du district de Colombie devant la Cour Suprême. Cinq voix contre trois se prononcèrent contre l'application de la loi de salaire minimum aux femmes. Les considérants du juge Sutterland sont catégoriques : « Les femmes adultes sont juridiquement aussi capables que les hommes de conclure un contrat de travail les concernant. Un minimum obligatoire de salaire implique manifestement une atteinte à la propriété, car dans la mesure où la somme fixée dépasse la juste valeur des services rendus, nous sommes en présence d'une exaction opérée contre l'employeur que l'on oblige à soutenir une personne nécessiteuse, alors qu'il n'est pas particulièrement responsable de la situation de cette personne ! »

Ce jugement ne peut prêter à équivoque : il a suspendu l'application de toutes les lois sur le salaire minimum des femmes. Le mouvement législatif dont nous avons signalé l'ampleur au chapitre précédent fut arrêté net ; les lois dont le type se rapporte à celle du District de Colombie se sont vues infirmées globalement en raison de cette jurisprudence.

Seule, celle de Massachussetts échappe au jugement de la Cour Suprême : en effet, elle se borne à prévoir des

« recommandations » signifiées aux industries par les conseils de fixation de salaires ; elle ne connaît comme moyen de coercition que la menace de publier les noms des employeurs récalcitrants. Le paiement d'une amende, l'obligation de verser le moins payé aux ouvriers lésés n'existe pas ; la sanction purement morale qui est prévue ne suffit pas à transformer la loi du Massachusetts en loi impérative. C'est en raison de son caractère spécial qu'elle échappe au sort commun des législations voisines.

Elle n'est cependant pas sans prêter le flanc aux attaques : si les journalistes refusent la publication dans leurs colonnes d'une liste noire, se dérobent-ils à une obligation ? La question s'est posée. La « Boston Transcript Compagny » ayant adopté une telle attitude, les tribunaux de première instance déclarèrent que la loi était formelle, et que les journaux devaient prêter leurs colonnes à la publication prévue. Ce ne fut pas l'avis de la Cour Suprême. D'après elle, la loi serait inconstitutionnelle si elle obligeait juridiquement les journalistes à participer à la sanction ; elle n'a donc pu prévoir, de leur part qu'un acte de complaisance que ceux-ci demeurent entièrement libres d'accomplir ou de négliger. C'est à ce titre que les noms furent publiés en 1925 dans 60 journaux. Ainsi, les tribunaux parvinrent à rendre inopérante la législation sur les salaires minima des femmes puisque, même au Massachusetts, son efficacité dépendait uniquement de la bonne volonté de la presse.

La protection des mineurs ne fut pas ébranlée de la même façon par les décisions des Cours. En effet, un jugement *Stevenson v. Wesley*, en 1925, déclara valables les lois sur le salaire minimum s'appliquant aux mineurs.

Dans l'esprit des juges qui condamnaient la protection des femmes, les conditions de fait n'étaient plus les mêmes.

Certaines lois, concernant le congédiement des travailleurs, furent déclarées aussi entachées du vice d'inconstitutionnalité. Qu'une loi, par exemple, interdise aux employeurs de prendre des mesures d'exceptions contre les ouvriers syndiqués, en les congédiant ou de quelque autre façon, et les tribunaux déclareront qu'il y a là mesure inconstitutionnelle. Il en fut décidé ainsi par plusieurs tribunaux d'états, et deux fois par la Cour Suprême (*Addair v. United States*, 1908 ; *Coppaye v. Kansas*, 1915). « Quelle relation une telle loi peut-elle avoir avec la santé, la sécurité, la morale ou le bien-être public ? écrivait-on. On ne saurait raisonnablement considérer comme un exercice légitime du pouvoir de police, une mesure tendant à renforcer ces organisations ouvrières indépendantes. »

En raison de cette attitude des tribunaux, le pouvoir législatif vota en mars 1932 une loi interdisant l'emploi des injonctions en matière de conflit du travail. Cette initiative elle-même ne fut pas censurée par la Cour Suprême. L'occasion ne s'en présenta-t-elle pas ? Une certaine évolution commençait-elle plutôt à se manifester dans l'esprit des juges américains ?

Le gouvernement fédéral tenta aussi, de façon indirecte, quelques timides incursions dans le domaine de la protection ouvrière, et plus spécialement des mineurs. Là encore, les tribunaux surent barrer la route à un interventionnisme qu'ils n'admettaient pas. Il était d'ailleurs exact que le gouvernement central outrepassait les pouvoirs que lui avait dévolus la constitution. En 1916,

avait été votée une loi fédérale restreignant le commerce des produits fabriqués avec le concours d'enfants de moins de 14 ans, et même parfois de moins de 16 ans. La Cour Suprême refusa d'appliquer cette loi en 1918, comme inconstitutionnelle. En effet, répliqua-t-elle, la constitution autorise les lois fédérales réglementant le commerce entre Etats, mais non pas les conditions dans lesquelles sont fabriquées les marchandises qui peuvent faire l'objet de ce commerce.

L'abus de pouvoir n'était pas moins net dans une nouvelle tentative du gouvernement fédéral en 1919 : l'institution d'un impôt fédéral sur les bénéfices des établissements employant des enfants de moins de 14 ans, ou parfois de moins de 16 ans. La Cour déclara que cette loi, n'ayant de fiscal que l'apparence, était contraire à la Constitution. « Le soi-disant impôt dont il est question, écrit le juge Taft, est en réalité une amende qui doit obliger la population d'un Etat à se conformer au désir du Congrès dans un domaine qui, en vertu de la Constitution fédérale, ressortit entièrement à la compétence du gouvernement des Etats. »

Ainsi, dès que, d'une façon ou d'une autre, le législateur tente de renforcer la protection de l'ouvrier devant l'employeur il voit aussitôt son effort contrarié par les principes intransigeants des juristes américains. Pour résoudre un tel conflit, on ne pouvait aller jusqu'à nier la suprématie du judiciaire ; sur ce point, la tradition américaine était trop forte. Des amendements à la Constitution fédérale pouvaient être alors envisagés. Il en fut proposé un par exemple en 1924, accordant au Congrès le droit de légiférer sur le travail des enfants. Six Etats seulement en 1932 l'avaient ratifié. Devant un tel résul-

tat, il fallait donc espérer surtout une évolution de l'éducation technique des juges et de leur part des interprétations plus libérales de la Constitution. La conjoncture économique, quelques années plus tard, devait contribuer singulièrement à réaliser cet espoir.

En effet, il est très important de remarquer que si la doctrine des cours judiciaires demeura intacte devant les tendances législatives qui se manifestèrent durant les trente dernières années, ce ne fut pas seulement à cause de l'attitude intransigeante des juges, mais parce que la nécessité d'une intervention du législateur ne se faisait pas sentir de façon pressante, et n'était pas réellement désirée. Pour bien le comprendre, « il faut se représenter, écrit M. Siegfried la formation historique de la main-d'œuvre aux Etats-Unis, comme un perpétuel processus d'ascension qui, d'abord, répartit les immigrants dans les diverses fonctions économiques selon leurs origines, leurs affinités et leurs moyens puis les élève de degré en degré dans le niveau de leurs occupations cependant qu'ils sont eux-mêmes remplacés au bas de l'échelle par de nouveaux venus, les derniers arrivés », et M. Siegfried de conclure : « Ainsi la vie circule et cette main-d'œuvre toujours abondante, sans cesse renouvelée par le bas, se fonde toujours par le haut dans la civilisation proprement américaine ² ». Ainsi, il ne se constitue pas comme dans les pays d'Europe un prolétariat empreint d'un esprit de classe combatif, puisque la classe ouvrière n'est pas la catégorie définitive dont le travailleur sans fortune ne pourrait qu'accidentellement échapper.

Jusqu'à la guerre, l'immigration massive qui inonde

2. *Les Etats-Unis d'aujourd'hui*, p. 143 et 144.

annuellement le pays, empêche de même que le problème ouvrier ne se pose avec les données sur lesquelles nous avons l'habitude de raisonner en Europe. M. B. de Jouvenel évoque de façon suggestive ce troupeau d'immigrants débarquant à New-York ou à Philadelphie : « Il faut les voir arriver avec leurs ballots et leurs mioches, venant de Scilla en Calabre, de Grodno en Lithuanie, ne comprenant pas un mot d'anglais, à la recherche aussitôt d'un logement... C'est vers les rues étroites, encaissées entre d'énormes immeubles noirs, aux fenêtres crevées et à linge déployé qu'ils se dirigent.. Ils travailleront douze heures pour le salaire que l'on voudra, ce sera toujours une fortune pour eux ³. »

Ces immigrants qui ne sauraient imposer leurs conditions, ce sont eux, en effet, qui acceptent l'emploi le plus pénible et le plus mal rétribué. Il y en a 45 % parmi les ouvriers des mines, 36 % dans la métallurgie, 41 % dans les textiles, 25 % dans le bâtiment. Enfin, 25 % des servantes sont des immigrantes.

On ne peut parler d'organisation ouvrière entre toute cette masse bigarrée de Grecs, de Slovénes, d'Italiens, de Polonais, de Portugais. Aucune pression venant du monde ouvrier ne s'exercera de façon assez vive pour hâter un mouvement législatif en faveur des travailleurs. La prospérité merveilleuse qui fait tomber ici toutes les barrières dressées sur les autres continents entre la classe de ceux qui possèdent et celle des non-possédants, l'immigration qui crée « une armée industrielle de réserve », ce sont là deux facteurs qui se conjuguent pour freiner l'ambition des réformateurs sociaux, et qui, en

3. *La crise du capitalisme américain*, p. 148

définitive demeurent beaucoup plus puissants que les théories échafaudées par les jurisconsultes des Cours.

Ce n'est pas davantage des employeurs que l'on pouvait attendre quelque impulsion dans un mouvement de réformes sociales. Quella que fut la philanthropie d'un certain nombre de patrons les ententes privées ne pouvaient se substituer à la carence législative. En effet, la législation anti-trusts, dans le but de laisser fonctionner librement la concurrence, interdisait absolument par le Sherman Act de 1890, toute entente, contrat, combinaison ou conspiration entre les producteurs « tendant à restreindre la liberté du commerce ». Les initiatives individuelles ne pouvaient donc être qu'exceptionnelles, puisqu'elles entraînaient une situation nettement désavantageuse vis-à-vis de concurrents moins charitables.

Toutes les voies semblaient donc ainsi fermées à ce large mouvement de réforme sociale où l'Europe était résolument entrée depuis le dernier quart du xix^e siècle. Mais, en réalité, tant que l'histoire des Etats-Unis connut les deux chapitres : prospérité d'un pays jeune, immigrations de travailleurs nouveaux, le problème se posa surtout dans le domaine abstrait de la théorie. Le jour où un prolétariat stable commencera à se constituer, où à la prospérité facile succéderont la difficulté et la gêne, les obstacles que nous avons étudiés seront emportés comme des fétus de paille, et disparaîtront comme s'ils n'avaient jamais existé.

CHAPITRE III

EVOLUTION DES IDEES TRANSFORMATIONS DU MILIEU ECONOMIQUE

En 1929, un fait nouveau, sinon par sa nature, du moins par son ampleur, s'imposait à tous, plus vivant que des discussions d'école, plus retentissant que des réclamations ouvrières, plus éloquent que les recommandations philanthropiques de quelques patrons : la crise était survenue avec son cortège de catastrophes et de ruines. Beaucoup y virent une condamnation du régime économique et social, furent persuadés de la nécessité d'une réforme. Ce fut ce mouvement d'opinion épouvantée par les événements qui porta Franklin Roosevelt à la présidence.

Celui-ci résume sa pensée en quelques lignes peu de jours avant son élection : « Dans les années qui ont précédé 1929, dit-il, les bénéfices réalisés par l'industrie furent énormes. Or, une très faible partie seulement de ces bénéfices a été consacrée à la réduction des prix : le consommateur fut oublié. Une très faible partie également fut employée à des augmentations de salaires : le travailleur fut oublié. Enfin la part réservée aux dividendes ne fut pas ce qu'elle aurait dû être : l'actionnaire lui-même fut oublié ! »

1. *Regards en avant*, p. 48.

Une telle déclaration est très nette. Le spectacle de la crise amène le Président Roosevelt à formuler les conclusions suivantes : avant 1929, la production se développe à un rythme très rapide et les bénéfices industriels s'accroissent, mais les salaires n'augmentent pas proportionnellement, le revenu des actions ne s'accroît que faiblement, les prix baissent peu. Donc, d'une part, augmentation exagérée et anarchique de la production, d'autre part, développement trop lent et mauvaise répartition du pouvoir d'achat.

Durant toute sa campagne électorale, le Président insiste sans cesse sur ces deux idées. Il ne veut laisser aucun doute dans les esprits ; c'est bien là le point de départ de sa doctrine et du programme politique qu'il se propose de réaliser. Les citations abondent dans ses discours : « Les perturbations de notre système économique proviennent essentiellement d'une répartition defectueuse du pouvoir d'achat.. Je crois que nous sommes sur le point de transformer radicalement nos idées en matière économique et qu'à l'avenir nous nous préoccuperons moins du producteur et davantage du consommateur... Nous pourrions faire tout ce que nous voudrions pour essayer de guérir notre système économique, il ne survivra pas si nous ne réussissons à établir une répartition plus sensée et plus équitable du revenu national ². »

La position doctrinale du Président Roosevelt ne permet donc aucun malentendu. Chez la plupart, elle provoque immédiatement deux sortes d'appréciations : « Voilà qui n'est point nouveau dans l'histoire des doctrines — mais c'est là une révolution dans la pensée

2. *Regards en avant*, p. 75 et 76.

économique des Etats-Unis. » Si la première de ces remarques est parfaitement exacte, la seconde procède d'une certaine ignorance ou tout au moins d'un certain retard dans les jugements que nous portons sur la mentalité de nos voisins d'Outre-Atlantique.

Que, bien avant M. Roosevelt, Karl Marx ait dénoncé la sous-consommation comme la conséquence logique d'un « régime fondé sur l'appropriation privée des moyens de production, sur la concurrence et sur la recherche unique du profit », bref sur le capitalisme au sens juridique du terme, personne ne l'ignore. D'ailleurs, le Président Roosevelt n'a pas été le seul à reprendre, à propos de la dépression économique actuelle, quelques arguments critiques du théoricien socialiste. Sur le plan international des idées, il ne peut être qualifié d'inventeur.

Mais il serait faux d'imaginer que, par contre, dans le cadre national des Etats-Unis, le Président Roosevelt soit un révolutionnaire. Ces idées qu'il a formulées avec une précision remarquable dans ses discours électoraux, les principes qu'il a vulgarisés afin de les mettre à la portée de l'opinion moyenne étaient depuis plusieurs années déjà professés par l'élite intellectuelle avertie par l'enquête Hoover-Mitchell, étaient adoptés par un grand nombre d'hommes d'affaires, disciples des technocrates, diffusés enfin à la dernière heure dans le public par le retentissement donné à l'enquête Pecora. Bref il y avait, depuis 1929, un mouvement général d'idées, que le Président Roosevelt a eu le grand mérite de synthétiser dans un vaste programme politique. Il n'y eût point improvisation ; mais un plan lentement mûri au contact des réalités par les cerveaux les plus divers.

L'enquête Hoover-Mitchell dont les résultats furent connus au début de 1933, demeure la manifestation la plus importante de l'évolution des esprits américains dans le domaine économique et social. Elle fut commandée en 1929 par le Président Hoover, menée par 500 enquêteurs sous la direction d'un comité de 50 personnalités à la tête duquel se trouvait M. Mitchell. C'est ce qui lui valut la dénomination d'enquête Mitchell, ou enquête des cinq cents.

La constitution même de ce comité, avec mission d'étudier les maux inhérents au régime social et économique actuel, leurs remèdes pour l'avenir, est un événement d'une nouveauté inouïe aux Etats-Unis dont la valeur de symptôme échappa en grande partie aux esprits européens. Pour la première fois en Amérique, la question sociale se pose — pour la première fois, le matérialisme des dogmes sacro-saints de la production illimitée et de la concurrence absolue est mis en question — les Etats-Unis font un examen de conscience, et découvrent qu'à côté de l'économie politique, il doit y avoir une économie sociale, et que l'anarchie de la seconde entraîne fatalement le désordre de la première. — En 1929, l'élite américaine, dégrisée de sa mystique individualiste, a compris qu'il existait une discipline humaine, et que le peuple américain se mourait de l'avoir trop longtemps méconnue.

Le rapport du comité Mitchell touche aux sujets les plus divers : trusts, situation de l'agriculture, organisation de l'industrie, problèmes de gouvernement, prévention des crimes, etc... Dans toute cette matière presque

trop riche, on trouve déjà posés les problèmes qui devaient préoccuper, quelques mois plus tard, Franklin Roosevelt, les expédients tentés jusqu'alors pour les résoudre ou les éluder, les remèdes enfin qui devaient à nouveau être recommandés par le Président pendant sa campagne électorale. C'est sous cet angle que les conclusions des divers enquêteurs nous intéressent tout particulièrement.

« Le déséquilibre économique actuel est caractérisé par la coexistence d'une production qui ne trouve pas à s'écouler, et de besoins qui ne peuvent être satisfaits ⁴. » C'est là aussi ce qui frappe les enquêteurs du Comité Mitchell. Ils notent qu'il y a un problème de la production ; et, d'autre part, un problème capital de la répartition des revenus ⁵. Aux chiffres sur lesquels ils raisonnent nous joindrons souvent ceux que rapporte M. Bertrand de Jouvenel ; ils renforcent toujours de façon remarquable la thèse du comité américain.

Chacun le sait, le mouvement de la production a été celui d'une vertigineuse ascension. Ainsi, de 1889 à 1929, la production annuelle a augmenté de 286 % dans les mines ; de 210 % dans les manufactures ; 48 % dans l'agriculture. La capacité de production bondissait réellement d'année en année ; hypnotisés, en effet, par cet idéal, ce « premier commandement de la bible américaine » produire, les industriels accroissaient leur outillage, étendaient leurs bâtiments, augmentaient la quantité d'énergie dont ils pouvaient disposer. Au cours des années 1925, 1926, 1927, 32.000.000 de dollars sont dépensés mensuellement pour l'édification de bâtiments indus-

4. *La crise du capitalisme*, Gaëtan Pirou, p. 15.

5. « Récentes tendances sociales aux Etats-Unis », *B. I. T.*, octobre 1933.

triels ; ce chiffre est de 42.000.000 en 1928 ; il monte à 45.000.000 en 1929 — la production annuelle d'outillage industriel est de trois milliards en 1925 ; quatre milliards en 1929 — la quantité d'énergie dont l'industrie peut disposer passe de 35 millions 773.000 chevaux en 1925 à 42 millions 931.000 chevaux en 1929.

Le rendement industriel de l'ouvrier s'accroît parallèlement. Comparativement à 1899, il croît de 99 % dans les mines ; 42,5 % dans les manufactures ; 56 % dans les chemins de fer.

Même au summum de la prospérité, cette capacité ne saurait être totalement utilisée. B. de Jouvenel nous donne les chiffres de cette marge importante qui existe entre la capacité de production et la production elle-même : en 1929, la métallurgie n'utilise que 60 à 80 % de sa capacité de production ; l'industrie des machines-outils que 60 % ; les chantiers navals que 50 % ; les raffineries 75 % ; l'industrie cotonnière 65 % ; l'industrie lainière 50 % ; l'industrie de la chaussure 60 % ; de la meunerie 40 %, etc...

Malgré cette politique restrictive des chefs d'entreprises le volume de la production a augmenté de 1923 à 1929 de 1/5 environ. Cet accroissement est de 19 % pour la production industrielle ; 18 % pour la production agricole et forestière. Il est deux fois 1/2 plus rapide que l'accroissement de la population durant la même période.

En présence de cette véritable marée, le consommateur comblé de tout ne manifeste-t-il plus aucun désir ? Qu'on en juge par les chiffres donnés en juin 1930 par William Green devant la Chambre des Représentants : « Plus de 7 millions de familles aux Etats-Unis n'ont pas d'auto ; environ 20 millions n'ont pas de radios. Dans

nos villes, plus de 4 millions de familles n'ont pas de baignoires et plus de 3 millions n'ont pas l'eau courante même dans leur cuisine. 13 millions de familles urbaines n'ont pas de téléphone, et 4 millions n'ont pas l'électricité ». On ne peut donc parler chez le consommateur d'une saturation de tous les désirs.

Economiquement, le problème de la production n'existe qu'en fonction du problème de la distribution des revenus ; en effet, écrivent les auteurs du rapport Mitchell : « La limite effective de la production est la limite de ce que le marché absorbera à des prix profitables ; cette limite est fixée par le pouvoir d'achat à la disposition des consommateurs éventuels ⁶ ». L'étude des revenus et de leur répartition est donc la seconde phase du problème qu'envisage logiquement le Comité des 500.

Rapportant des chiffres de Wilford I King, ils estiment que le revenu global des Etats-Unis est passé entre 1914 et 1928 de plus de 35 milliards à plus de 89 milliards, ou si l'on tient compte de la diminution du pouvoir d'achat du dollar de plus de 35 milliard à plus de 54 milliards. Le revenu en argent moyen par tête d'habitant se serait élevé entre 1909 et 1929 d'un peu moins d'un tiers.

Mais les enquêteurs reconnaissent qu'on ne saurait s'arrêter à ces chiffres. Pour savoir si le pays souffre d'une crise de sous-consommation, c'est la répartition du revenu entre les différentes classes de consommateurs qu'il faut envisager ; de cette seule façon nous pourrions avoir une idée exacte de l'accroissement du pouvoir d'achat du pu-

6. *Recent Social Trends in the United States*, p. XXX.

blic. Les enquêteurs l'ont très clairement compris, mais devant la difficulté de fournir des statistiques précises, ils se sont contentés d'indiquer qu'à leur avis c'était bien là le point névralgique du problème.

Les chiffres que nous cite B. de Jouvenel semblent confirmer abondamment cette thèse. « Le pouvoir d'achat du public est fait de trois éléments principaux : les revenus de l'agriculture, les salaires de l'industrie, les revenus et dividendes du capital ⁷ ».

De 1923 à 1929, le revenu brut de la production agricole a augmenté de 10 %, la masse des salaires distribués à tous les ouvriers de l'industrie a augmenté de 5,8 %. A eux deux ces groupes de population, agriculteurs et ouvriers de l'industrie constituent plus de la moitié (57 %) des 41 millions d'Américains ayant une occupation. Et M. B. de Jouvenel de conclure que dans l'ensemble « les classes laborieuses n'ont pas, au cours de la période 1923-1929, accru leur pouvoir de consommation dans la proportion où la production nationale s'est accrue ⁸ ». Qui donc alors a su drainer aux Etats-Unis les bénéfices des années prospères ?

L'étude des déclarations de revenus peut être intéressante à ce sujet. Elle accuse d'abord une diminution du nombre des personnes jouissant d'un revenu suffisant pour avoir à remplir la feuille d'impôt ; ce qui paraît révéler un accroissement des masses prolétariennes. La classe aisée dont les rangs s'éclaircissent ainsi a-t-elle bénéficié du moins d'une augmentation de revenus dans une proportion qui permette l'absorption d'une production accrue, puisque les ressources des classes laborieuses se

7. *Crise du capitalisme américain*, p. 252.

8. *Idem*, p. 252.

rèvent incapables de remplir ce rôle ? M. B. de Jouvenel répond par une distinction : « Si nous décidons, écrit-il, de distinguer entre les déclarants ceux qui avaient moins de 10.000 dollars de revenus net en 1925, et que nous appellerons les capitalistes, nous voyons que les revenus de la bourgeoisie sont restés immobiles et que le nombre des bourgeois a diminué de 3.844.000 à 3.670.000 »⁹. Ainsi, en raison de cette diminution, les revenus individuels de ce que B. de Jouvenel appelle des bourgeois ont très légèrement augmenté, mais le pouvoir d'achat de la classe est demeuré identique ces quatre années.

« Tout différent est le tableau qui nous est présenté par la classe capitaliste, reprend B. de Jouvenel, le total des revenus compris entre 10.000 et 50.000 dollars n'a augmenté encore que de 13 % ; mais le total des revenus supérieur à 50.000 dollars a doublé ». Et il en déduit : « L'enrichissement des Etats-Unis au cours de la période 1923-1929 s'est réduit à un enrichissement des riches où ni l'agriculteur ni l'ouvrier ni même le bourgeois n'ont eu de part »¹⁰.

C'est la même conclusion qu'expriment les auteurs du rapport Mitchell : « Bien que les gains moyens des travailleurs aux Etats-Unis aient augmenté substantiellement dans les 40 dernières années, l'augmentation des gains individuels aurait peine à apparaître comme suffisamment importante pour permettre aux travailleurs d'acheter les nombreux articles de service connus comme étant placés sur le marché de ce pays, et en même temps de maintenir leur niveau de consommation pour les ar-

9. *Idem*, p. 253.

10. *Idem*, p. 253.

tibles essentiels tels que l'alimentation, l'habillement, etc... »¹³.

Devant ce déséquilibre entre la production et le pouvoir d'achat, les enquêteurs notent le double effort d'adaptation fourni par les consommateurs et les producteurs. La femme dans la famille abandonne ses fonctions de ménagère et d'éducatrice ; elle travaille comme son mari dans quelque usine ou quelque bureau afin d'augmenter les disponibilités du ménage. Le nombre des femmes employées dans l'industrie était de 17,7 % du total des travailleurs en 1900 ; il passe à 21,9 % en 1930. Le gain supplémentaire que les femmes apportent ainsi au foyer n'est pas suffisant encore : grâce aux achats à tempérament l'employé, l'ouvrier dépensent leur salaire bien avant de l'avoir gagné ; docilement ils se plient aux encouragements du producteur ; chacun achète appareil de T. S. F., phono, etc... 10 % du revenu national est alors dépensé « en récréations ». Cette excitation artificielle ne peut durer évidemment ; les producteurs le savent, mais peu leur importe, ils veulent « tenir » le plus longtemps possible ! Vendre, voilà quel est maintenant le grand problème. Les industriels et commerçants rivalisent alors d'ingéniosité ; la publicité augmente six fois entre 1909 et 1929. Dans l'entreprise, l'importance de la vente relativement à la fabrication s'accroît dans des proportions extraordinaires : en 1870, il y avait un employé à la vente contre 8,1/2 à la fabrication, en 1930 on en voit un contre 2 1/2.

Devant la débâcle que chacun sent venir et retarde personnellement le plus possible, quelle organisation re-

11. *Recent Social Trends in the United States*, p. 824.

présentative d'intérêts collectifs pourrait se dresser pour crier « casse-cou ». Si une crise survient, la classe ouvrière sera la première atteinte, puisqu'un arrêt des affaires la plonge sans transition aucune du jour au lendemain dans la misère. Comment les ouvriers pourraient-ils défendre leurs intérêts devant la catastrophe imminente qui se prépare ? Dans ce domaine les enquêteurs déplorent deux choses : la régression très nette des syndicats, le développement parallèle des company unions. La participation aux syndicats en effet, arrive à se concentrer uniquement dans quelques industries d'un caractère spécial comme les transports, la construction, les services publics, le vêtement, le théâtre et l'imprimerie, qui à elles seules enregistrent 77,4 % de la participation totale.

Les syndicats organisés par les employeurs dans les différents établissements ou company unions conservent une place primordiale, et seuls tendent à se développer. Ils groupent 40 % du total des syndiqués. Il n'existe donc pas une organisation de la classe ouvrière comparable à celle de nos pays d'Europe. On ne s'étonne pas dès lors de constater que la grève soit une arme de plus en plus délaissée. En 1919, plus de 4 millions d'ouvriers participent à des conflits de travail ; ce chiffre tombe à 1 million en 1923 ; il n'est plus que de 158.000 en 1931.

Ainsi très nettement dès 1931, les enquêteurs américains que l'initiative du Président Hoover a réunis sous la présidence de M. Mitchell, mettent en évidence l'importance pour la stabilité économique et sociale du pays d'une production ordonnée et d'une répartition plus équitable du revenu ; notent la vanité des efforts individuels d'adaptation du consommateur et du producteur qui ne

font que retarder et aggraver une crise dont l'échéance est fatale ; regrettent la carence ouvrière qui résulte de la faiblesse des syndicats. Ils ne se tiennent pas uniquement dans l'attitude purement négative du critique, mais joignent à leur étude une série de recommandations qui annonce singulièrement le programme à venir du président Roosevelt.

Les solutions suggérées dans le rapport sont de deux sortes : les uns sont des mesures d'intérêt immédiat, les autres sont les principes généraux qui doivent désormais présider à un redressement permanent.

Parmi les premières, une réduction de la durée du travail est considérée comme une nécessité urgente : « la journée de 6 heures et la semaine de 5 jours constituent des moyens de répartir de façon moins inéquitable la perte d'emplois » ¹².

L'élévation du pouvoir d'achat par tous les moyens est le but essentiel qu'il faut atteindre pour qu'un équilibre économique s'établisse à nouveau : « Un changement dans la distribution du revenu écrivent-ils qui mettrait davantage de pouvoir d'achat dans les mains des salariés augmenterait énormément le marché pour de nombreuses catégories de marchandises, et contribuerait à fournir des occasions d'emploi aux travailleurs compétents » ¹³.

D'autre part, contrairement à l'opinion jusqu'alors répandue aux Etats-Unis, les enquêteurs réclament un développement des assurances sociales.

Ces mesures sont celles d'une politique immédiate. Plus intéressants peut-être sont les principes généraux que pose l'enquête Hoover-Mitchell. Ils sont singulièrement

12. *Idem*, p. XXVIII-XXIX.

13. *Idem*, p. XXVIII.

différents de ceux que l'on croyait représentatifs de l'esprit américain. C'est une sagesse presque timorée qui marque à l'angle toutes les remarques des enquêteurs sur les problèmes perpétuels d'adaptation que soulève le nombre croissant des inventions ; c'est la prudence qu'ils conseillent quand ils stigmatisent le manque de coordination entre les différentes parties de l'énorme système économique ; c'est le scepticisme à l'égard de la religion exclusive du progrès qu'ils n'hésitent pas à professer devant les victimes de plus en plus nombreuses que cause « l'inégalité des rythmes de changement ».

Ils s'en prennent enfin à la foi dans la liberté absolue, au dogme de l'individualisme que l'on croyait sacré pour un esprit américain. Ils posent nettement ce principe nouveau que l'individualisme devient rapidement nuisible s'il n'est sagement limité : « Notre droit de propriété subsiste, mais subit un changement. Nous continuons à exercer l'initiative individuelle, mais cette initiative à de plus larges possibilités, affecte les autres plus intimement, et en conséquence est sujette à davantage de contrôle public » ¹⁴.

Ainsi 500 enquêteurs, deux années avant l'arrivée de Franklin Roosevelt à la présidence, professaient déjà les idées qui sont bien les principes directeurs du mouvement de réforme actuel. Malgré tout ce n'était en réalité que l'opinion de quelques intellectuels dont les courageuses déclarations ne pouvaient toucher qu'une élite. Si Franklin Roosevelt a acquis dans l'enthousiasme général les suffrages de ses concitoyens, c'est aussi parce que l'opinion publique, outre les arguments éloquentes de la

14. *Idem*, p. LXIX. •

misère, était préparée par les tapageuses déclarations des technocrates à brûler ce que jusqu'alors elle avait adoré.

Depuis une dizaine d'années un petit groupe d'ingénieurs travaillaient sous la direction de M. Howard Scott à des études technologiques, c'est-à-dire à l'histoire et la description des procédés industriels ». Les habitués de cette sorte de cénacle se baptisèrent les technocrates. Ils travaillèrent longtemps dans l'ombre. Les événements de la crise mondiale les firent sortir de leur réserve, et donnèrent aux théories qu'ils professaient depuis plusieurs années un singulier caractère d'actualité. Pour eux en effet, il est temps de combler « les distances qui séparent aujourd'hui la réalisation technique et tout un machinisme hautement perfectionné, du système périmé de la distribution des produits »¹⁵.

Les technocrates citent à l'envi un grand nombre d'exemples bien faits pour frapper l'opinion : les hauts fourneaux américains écrivent-ils produisent en 1929 4.000 tonnes de fonte par homme et par jour, alors qu'un siècle auparavant ils en produisaient 25 ; les briqueteries fabriquent 400.000 briques en une journée pour 450 autrefois ; l'agriculteur accomplit en une heure ce qu'un fermier pouvait mettre 3.000 heures à faire cent ans plus tôt. De tels exemples sont ainsi multipliés dans tous les domaines, et c'est là certainement dans les théories des technocrates ce qui a le plus contribué à les répandre, et ce qui a le plus influencé les consciences populaires. L'Américain moyen est intimement persuadé maintenant devant les chiffres de M. Howard Scott que « toute la

15. *L'Information sociale*, 26 janvier 1933. ⁷

population adulte (de 25 à 45 ans) pourrait suffire aux besoins matériels de la population américaine en travaillant 4 heures par jour et 4 jours par semaine ». Ce sont là simplement les prémices d'une théorie qui voudrait bouleverser le système d'échange et des prix. Le public ne suivit pas plus loin les technocrates. Il fut hypnotisé en quelque sorte par l'énormité et l'apparente précision des chiffres fournis par eux ; il vit le machinisme engendrant fatalement le chômage, le chômage entraînant la diminution du pouvoir d'achat, la sous-consommation, la mévente, un chômage plus grand. Ces raisonnements simplistes s'imposèrent à son esprit ; il ne suivit pas les technocrates dans leurs raisonnements subtils sur la nouvelle unité d'échange qui devait prendre la place de l'or ; il comprit simplement qu'il fallait faire quelque chose et non plus seulement attendre. Tout programme nouveau, quel qu'il soit, devait l'enthousiasmer.

Derrière l'idole du progrès une autre devait être atteinte, celle du grand capitalisme. A l'opinion, il fallait surtout des coupables. L'enquête Pécora les lui fournit. Une commission avait été composée aux derniers temps de la présidence Hoover afin de démasquer les spéculateurs à la baisse ; elle n'avait pas donné les résultats attendus. Elle fut reprise avec des attributions beaucoup plus vastes : l'étude des pratiques bancaires et boursières. L'avoué de la commission d'enquête était un immigrant sicilien, M. Pécora. Celui-ci entreprit courageusement sa tâche, il n'hésita pas à faire comparaître devant lui M. Morgan lui-même. Le retentissement fut immense : « M. Pécora voulut prouver que M. Morgan n'avait pas payé d'impôts depuis deux ans, il le prouva...

il voulut faire éclater l'opulence de M. Morgan au milieu de la misère universelle et il y réussit... »¹⁶.

Le succès qu'obtint cette enquête dans tout le pays au moment même où M. Roosevelt prenait le pouvoir acquiert une valeur de symbole. « L'opinion publique américaine reconnaît qu'il y a quelque chose de pourri dans le royaume du grand capitalisme »¹⁷. Les milieux catholiques de leur côté mènent une campagne acharnée. Dans *America*, le Rév. Wilfrid Parsons stigmatise violemment les méfaits de la concurrence sans frein. *The Catholic World* s'en prend directement au régime capitaliste. Le Dr. John A. Ryan, professeur de sociologie dans une Université catholique, n'hésite pas à déclarer que le capitalisme s'est suicidé dans sa folie de produire en masse sans se soucier de la capacité du consommateur, qu'il est la cause du désordre actuel qui ne pourra cesser que par une véritable réforme sociale.

Mais si les spéculations des économistes, l'indiscrétion des enquêteurs, le zèle charitable des organisations confessionnelles parvinrent à créer un véritable mouvement d'opinion publique, certains éléments patronaux eux-mêmes tentèrent quelques réformes où ils précédèrent le plan du Président Roosevelt. Ces initiatives privées eurent surtout pour objectif la création d'emplois nouveaux par la diminution du temps de travail, et l'accroissement du pouvoir d'achat des salariés par le maintien simultané des salaires¹⁸. Par conséquent le principe même des codes avant la lettre.

16. *Roosevelt et son Amérique*, Bernard Fay, p. 280.

17. *La crise du capitalisme américain*, B. de Jouvenel p. 318.

18. *Années Sociales*, 1930, 31, 32. — *Durée du travail et chômage*. Rapport de la Conférence préparatoire du B. I. T. janvier 1933. — *Informations sociales*, 20 mars 1933.

Dans les travaux continus, nous voyons dès le mois de décembre 1930 la « Kellog Food Company » fabrique de produits alimentaires réduire la durée du travail de 8 heures à 6 heures. Cette compagnie fonctionnant 24 heures par jour, l'augmentation du nombre des ouvriers est donc de 33 1/2 %. En même temps, elle décide d'accroître de 12,5 % le taux de base du salaire horaire.

L'industrie chimique donne un exemple identique. La « Manufacturing Chimist Association » recommande à ses membres la substitution du système des 4 équipes de 6 heures au système des 3 équipes de 8 heures sans réduction de salaire, afin d'augmenter le nombre des ouvrier de 33 1/2 %. Ainsi en octobre 1931, une usine de 600 ouvriers suit cette recommandation et s'adjoint 135 ouvriers nouveaux.

Dans l'industrie du pétrole la « Standard Oil Company » introduit la semaine de 40 heures à partir du 1^{er} juillet 1932. Elle ramène par ailleurs la durée du travail de 6 jours à 5 jours par semaine. Le résultat de cette réduction fut de garder 180 salariés qui auraient été licenciés le 1^{er} juillet sans cette réglementation.

De même la « Humble Oil and Refining Company » substitue la semaine de 40 heures à celle de 48 heures. La « Socony Vacuum Corporation » applique la semaine de 5 jours et 40 heures à ses 30.000 ouvriers. Il est vrai qu'elle décide une baisse proportionnelle des salaires, excepté pour ceux qui n'excèdent pas 100 dollars par mois.

On peut relever des exemples identiques dans l'industrie du papier et dans celle du caoutchouc. Dans le Wisconsin un fabricant de papier adopte la semaine de 5 jours pour ses quatre fabriques et s'adjoint ainsi 100

ouvriers supplémentaires. La « India Tire and Ruller Company » substitue à la fin de l'été 1931 le système des 4 équipes de 6 heures à celui des 3 équipes de 8 heures pour le seul département de la vulcanisation. De ce fait, les ouvriers employés ont augmenté d'un tiers ; la production s'est sensiblement accrue ; les absences d'ouvriers sous prétexte de maladie ont été bien moins nombreuses ; les accidents du travail sont devenus plus rares ; bref le coût de la main-d'œuvre en général a diminué de 8,2 %, si l'on compare deux mois où les conditions autres que la durée du travail sont demeurées identiques. Les dirigeants de la India Tire and Ruller Company, enchantés des résultats de leur réforme, étendirent le système des 4 équipes à presque tout le personnel.

On constate de façon générale dans les travaux discontinus des réductions semblables, mais elles ne s'accompagnent pas toujours d'un embauchage de travailleurs nouveaux ; elles sont souvent la conséquence du ralentissement de la production plutôt qu'un plan systématique d'absorption du chômage et de lutte contre la crise par l'accroissement du pouvoir d'achat des salariés. Quel qu'en soit le mobile, cette tendance est générale et facilitera l'adoption du plan Roosevelt.

Le National Industrial Conference Board a recueilli l'avis de 1.269 chefs d'entreprise sur la valeur en période de crise d'une réduction systématique des heures de travail et de la répartition de la tâche entre un plus grand nombre de salariés. 936 réponses, soit 73,8 % des avis exprimés ont appuyé cette politique malgré la charge supplémentaire qu'elle impose à l'industrie ; 333 l'ont combattue, donc un peu plus du 1/4 seulement. Cette dernière opinion était d'ailleurs en général celle des éta-

blissements relativement petits : 58 % d'entre eux en effet n'employaient pas plus de 250 personnes ; 12 % seulement en occupaient plus de 1.000.

D'autre part, un comité d'industriels dépendant du comité industriel et bancaire du Federal Reserve Board s'est constitué dès 1931, qui préconise énergiquement la réduction des journées de travail et fait ouvertement campagne dans ce sens. C'est le mouvement connu sous le nom de « share the Work movement ».

Individuellement, l'opinion patronale s'exprima fréquemment aussi en faveur de la réduction : M. Alfred Sloan, président du Consortium de l'Automobile, M. Cheyney, représentant de l'Association de la soie ; M. Walter Teagle, ancien directeur de la Standard Oil Company ; M. Litchfield, président de la fabrique pneumatique Goodyear ; M. C. Stuart, président de l'Association des Industriels du Fer et de l'Acier, prônent bien avant la réforme de M. Roosevelt, la fixation d'un maximum d'heures de travail et de salaires minima. Et ce sont bien là en effet les deux points qui seront le plus aisément acceptés dans la rédaction des codes industriels.

Un article publié dans le *Business Week* le 15 février 1933 exprime aussi la sympathie avec laquelle les hommes d'affaires envisagent la semaine de 5 jours et la journée de 6 heures, mais surtout il est intéressant de constater que les industriels attendent comme une contrepartie nécessaire de leurs sacrifices une modification de la législation contre les trusts. « En effet, disent-ils, les mesures que l'on considère aujourd'hui comme des conspirations mettant obstacle à la liberté du commerce de-

vraient être déclarées licites, la conspiration étant formée par l'intérêt public ».

Ainsi à condition d'obtenir une abrogation des lois antitrusts, les chefs d'entreprises sont décidés à tenter solidairement l'expérience d'une réduction des heures de travail. Aussi bien les conclusions des diverses enquêtes effectuées à la fin de 1932, les encouragent-elles dans cette voie. D'après une enquête menée par le Bureau of Labor Statistics, Department of Labour, en mai 1932 en se basant sur la durée moyenne du travail, l'introduction de la semaine de 40 heures aurait permis cette année-là d'accroître le personnel de 22 % dans les conserves de viande, de 11,2 % dans la chaussure, de 3,7 % dans les articles de papier, de 18 % dans la soie et le coton, de 7 % dans la laine, les produits chimiques et couleurs. L'introduction de la semaine de 36 heures aurait accentué ce pourcentage, et atteint un plus grand nombre d'industries : conserves de viande, augmentation du personnel de 36,7 %, chaussures, 23,6 %, articles de papier, 15,3 % ; soie et coton, 31,1 % ; laines, produits chimiques et couleurs, 18,9 % ; bonneterie et alimentation, 13,3 % ; sciage et débitage du bois, 6,4 % ; meubles 4,7 %. Pour difficiles que soient de tels calculs ; pour téméraire qu'il puisse paraître de croire à leur parfaite exactitude, ils n'en ébranlent pas moins les convictions conservatrices d'un grand nombre d'employeurs.

Le rapport que les Chambres de Commerce des Etats-Unis publient en mars 1933 ¹⁹, témoigne des mêmes préoccupations ; il arrive en particulier dans son étude des « principes permanents en vue de l'ajustement des heu-

19. *Informations sociales*, avril 1933.

res de travail et des salaires », à l'élaboration des idées qui présideront trois mois plus tard au vote du N. R. A. Le rapport met en garde d'abord contre une réduction exagérée des heures de travail, qui serait certainement suivie d'une augmentation parallèle de la productivité, et pourrait se solder en définitive par une diminution dangereuse des besoins de main-d'œuvre ; il rappelle ensuite la relation nécessaire qui doit exister entre le salaire et la productivité et soutient que pour qu'il n'y ait pas rupture dans l'équilibre économique, les bénéfices réalisés grâce à un accroissement de productivité devront être partagés avec le consommateur sous forme d'un abaissement des prix, et avec les salariés au moyen d'une augmentation de gain, politique suivie trop timidement depuis le début du siècle. Enfin — et c'est maintenant qu'il annonce plus spécialement le N. R. A. — le rapport recommande une institution nouvelle : « un organisme approprié du Gouvernement Fédéral devra être expressément autorisé par une législation spéciale à approuver les accords conclus volontairement par la majorité des personnes appartenant aux entreprises industrielles, dans le but de fixer des taux de salaires minima et des horaires maxima de travail, qui, de l'avis de cet organe de contrôle, sont conformes à l'intérêt général, et tendront à prévenir toute concurrence injuste. En outre, l'organe de contrôle sera chargé de veiller à ce que les dispositions des accords soient respectées ».

Ce véritable mouvement d'opinion qui va de l'homme de la rue au plus grand magnat de l'industrie, en passant par le clan des professeurs, devait avoir une répercussion fatale dans les tendances législatives à la veille

même de l'avènement du président Roosevelt, tant sur le plan fédéral que dans le cadre des Etats ²⁰.

Le Sénat fut saisi dès le 21 décembre 1932 par le Sénateur de l'Alabama, M. Black, d'un projet de loi tendant à assurer la journée de 6 heures et la semaine de 5 jours pour toute industrie dont le produit ferait l'objet d'un commerce entre Etats. Le moyen envisagé était le suivant : frapper d'illégalité toute expédition de marchandises provenant d'une industrie dans laquelle les salariés sont occupés à la production plus de 5 jours par semaine ou plus de 6 heures par jour. Le résultat atteint serait donc d'augmenter dans de notables proportions le nombre des travailleurs occupés par les industries dont le marché est situé en dehors des frontières de l'Etat ; ce serait par le fait même un accroissement de pouvoir d'achat dont l'influence pourrait être bienfaisante sur la solution de la crise, bref un coup de pouce pour remettre en marche la lourde machine économique dont les rouages sont en ce moment immobilisés.

Etant données les tendances de l'opinion, cette initiative de M. Black devait avoir aussitôt un certain retentissement dans le pays. Des journaux favorables à cette loi en montrèrent aussitôt les difficultés d'application. Le *New-York Times* du 29 décembre 1932 rappelle qu'une telle disposition risque fort de demeurer lettre morte comme inconstitutionnelle selon la jurisprudence de la cour suprême. En effet le Gouvernement peut-il s'arroger le droit d'exclure du commerce entre Etats un certain nombre de produits sans qu'on puisse prétendre que l'intérêt des consommateurs soit réellement en jeu ? Il ne le

20. *Informations sociales*, 13 février 1933; 20 février 1933; 20 mars 1933; 17 avril 1933; 18 juin 1933.

semble pas si l'on se réfère à l'arrêt de 1918 : d'après celui-ci en effet, la constitution autorise les lois fédérales réglementant le commerce entre Etats, mais ne prévoit pas celles qui fixeraient les conditions dans lesquelles sont fabriquées les marchandises qui peuvent faire l'objet de ce commerce. Cet arrêt est formel et a été suivi de plusieurs autres dans le même sens : la proposition de M. Black ne pouvait donc se révéler efficace qu'à la faveur d'un renversement de la jurisprudence. Une sous-commission n'en fût pas moins nommée dès le 28 décembre pour étudier ce projet de loi.

Quelques semaines plus tard, la Chambre des Représentants est elle-même saisie de deux propositions analogues. Celle de M. Connery est envoyée à la Commission du Travail de la Chambre. Ainsi les deux Chambres des Etats-Unis se trouvent en face d'une même solution pour l'atténuation de la crise et d'objections semblables dont la principale est l'inconstitutionnalité. Elles réagiront de façon sensiblement identique.

Les deux assemblées reconnaissent d'accord l'efficacité d'une réduction des horaires de travail sur la reprise des affaires. Elles insistent sur le fait qu'une simple dizaine de travailleurs réintégrés dans l'industrie ouvre ailleurs une autre place en raison de ses achats. Tout en se félicitant des tendances libérales de l'industrie en général, la Commission du Travail à la Chambre des Représentants, donne des exemples d'horaires de travail dont la longueur est scandaleuse tant au point de vue humain qu'au point de vue économique. D'après elle la durée moyenne de travail est encore de 53 heures dans l'industrie textile ; plusieurs établissements de l'industrie lainière travaillent même plus de 60 heures. Dans l'intérêt général du pays

et plus particulièrement dans celui des travailleurs, de tels exemples doivent disparaître de l'économie américaine.

Mais l'action législative ne se heurte-t-elle pas une fois de plus à l'objection d'inconstitutionnalité ? Les débats rendent sur cette question une note d'assurance assez téméraire que justifie la gravité des événements. Certains ont pensé à un amendement de la constitution pour autoriser le Congrès à voter les lois concernant la durée et les conditions du travail. La plupart espérant que le renouvellement des membres de la Cour aura changé son point de vue, ne veulent pas s'embarrasser de formalités aussi compliquées. Pour eux deux arguments suffisent pour qu'il soit passé outre à cette objection. D'abord un argument de fait : la nécessité économique prévaut tout aujourd'hui ; ensuite un argument de droit qui n'est que la reproduction du premier sous une forme juridique : le Congrès a le pouvoir de réglementer le commerce entre Etats ; donc il doit le sauver de la ruine par tous les moyens.

Un autre problème est soulevé par cette loi. Il ne faut pas qu'elle entraîne préjudice à l'industrie nationale en laissant librement s'exercer une concurrence étrangère qui ne supporterait pas les mêmes charges. M. Woll dépose alors un amendement où il propose l'extension de la loi aux marchandises étrangères. M. Connery et M. Green soutiennent la même opinion. Au Sénat l'amendement Woll est rejeté par 41 voix contre 39. A la Chambre, M. Green suggère un compromis dont l'idée sera reprise dans le N. R. A. : accorder au président de la République un pouvoir discrétionnaire en matière d'exportation.

Sur le marché national, d'après le texte de cette loi,

le commerce d'un certain nombre de produits reste exceptionnellement libre de toute obligation : commerce du lait et de ses dérivés, de conserves, fruits, poisson ; exploitation de journaux et périodiques. La secrétaire fédérale du Travail peut délivrer d'autres permis de dérogation si elle le juge indispensable.

Le 6 avril 1933, le Sénat votait la loi par 50 voix contre 30. Il interdisait le commerce entre états de toute marchandise produite dans des établissements qui font travailler les salariés plus de 5 jours par semaine et plus de 6 heures par jour.,

Plus que le dispositif même de la loi, les débats auxquels elle donna lieu revêtent un intérêt primordial : ils témoignent la médiocre importance attribuée désormais aux objections juridiques d'inconstitutionnalité en matière de législation sociale ; ils attestent la tendance à doter le président et la secrétaire fédérale du Travail de pouvoirs dictatoriaux ; enfin des amendements proposés pour la création de conseils spéciaux de la durée du travail ou la constitution de conseils de salaires révèlent le désir du législateur d'arriver dans le cadre de la profession à un certain degré d'entente et d'organisation.

Mais ce sont là seulement des mesures partielles et timides dont le retentissement économique ne saurait avoir la valeur d'un redressement. C'est alors que le président Roosevelt prend lui-même l'initiative d'envoyer un « message » aux Chambres le 17 mai 1933. Adopté par la Chambre des Représentants le 26 mai par 322 voix contre 76, et au Sénat le 13 juin par 46 voix contre 39, le *National Industrial recovery Act* fut signé par le Président Roosevelt le 16 juin 1933. Ainsi le N. R. A. est bien la

conclusion d'une évolution tant sur le plan des idées que dans le cadre législatif.

Il n'est pas inutile de signaler l'action parallèle des législatures d'un certain nombre d'Etats. Cette étude contribue à dépouiller la personnalité du Président Roosevelt des qualités de dictateur révolutionnaire qu'on lui a exagérément prêtées. En même temps que le Sénat et la Chambre des Représentants, de nombreux Etats étaient saisis de propositions tendant à réglementer la durée du travail : l'Oklahoma, le Connecticut, l'Arizona, l'Illinois, l'Arkansas la Californie les Etats de New-York et de Washington, etc... s'efforcent d'établir les uns la journée de 8 heures pour tous les salariés ; d'autres la semaine de 5 jours ; certains, il est vrai, continuent à ne s'occuper que des salariés au service de l'Etat ou des ouvriers employés à des travaux pénibles tels que les mineurs. Quoi qu'il en soit il existe tout un mouvement législatif dans le détail duquel il serait trop long de s'engager, mais qu'il faut signaler pour comprendre que l'expérience Roosevelt n'est pas un phénomène spontané et révolutionnaire, qu'elle représente un plan, formé des alluvions du courant général des idées — mais imposé avec une certaine brutalité en raison de la gravité des événements.

C'est, en effet, l'imminence de la catastrophe qui a précipité l'action du Président Roosevelt : si la situation n'avait pas été réellement critique, les réformes sociales que chacun jugeait nécessaires se seraient succédées sur un certain nombre d'années avec la même prudence qu'en Europe à la fin du xix^e siècle. On a cru devant cette précipitation que le Président était le jouet des événements qui seuls déterminaient une politique d'expédients,

voire même d'incohérence. En fait, nous avons déjà remarqué que parmi les mesures prises par Franklin Roosevelt, il était nécessaire d'établir une discrimination : Certaines sont peut-être des expédients (Abandon de l'étalon-or, Loi sur le rétablissement de l'agriculture, Loi d'urgence sur les hypothèques agricoles) ; d'autres sont la mise en pratique d'un véritable programme longuement mûri (mesures sociales prises dans la loi sur le rétablissement industriel national).

Seule la méthode suivie par le Président a été déterminée par l'urgence d'une situation exceptionnellement grave. Sans les événements tragiques qui marquent le premier trimestre 1933 aux Etats-Unis, il y aurait eu malgré tout, selon toute vraisemblance, une réforme Roosevelt, on s'en serait simplement moins aperçu, on en aurait à peine parlé. Il est évident que sur le plan économique et social, d'une évolution, les circonstances ont fait une révolution.

Il faut examiner rapidement la situation agricole, industrielles et bancaire des Etats-Unis en mars 1933 pour comprendre dans quelle atmosphère, sous quelles menaces d'effondrement, le nouveau Président a tenté son effort de redressement.

La situation des fermiers était réellement tragique : « En février 1933, les prix du bétail étaient tombés aux deux cinquièmes de ce qu'ils étaient en 1926 ; le revenu agricole était réduit de plus de moitié (11 milliards 950 millions en 1929, 5 milliards 240 millions en 1932) » ²¹. Par contre les charges augmentaient terriblement : « La charge des intérêts et des taxes absorbait en 1932, envi-

21. *La crise du Capitalisme américain*, par B. de Jouverel, p. 319.

ron 30 % du revenu brut de l'agriculture, le total des hypothèques pesant sur l'ensemble des fermes des Etats-Unis est monté à 27 % de leur valeur »²². Une double action de hausse des produits agricoles et d'allègement des charges doit donc être entreprise sans tarder.

L'industrie offre aussi un spectacle lamentable. La répercussion de ce marasme est immense dans les villes. Citons encore M. B. de Jouvenel : « Pour la population urbaine, la crise se présentait de la façon suivante : l'industrie manufacturière doit donner du travail à plus de 14 millions d'hommes et de femmes. C'est elle qui constitue l'axe de la vie urbaine. C'est son fonctionnement qui entraîne le fonctionnement de l'industrie des transports employant plus de 4 millions de travailleurs, du commerce employant 6 millions de travailleurs, 4 millions d'employés, 5 millions de domestiques, et plus de 3 millions de spécialistes divers, instituteurs, ingénieurs, médecins, et autres, ne vivant que grâce au fonctionnement de l'industrie ». Or... « les mêmes entreprises qui occupaient en 1929, 8.830.000 travailleurs, et leur payaient 11.620 millions de dollars, n'occupaient en 1932 que 5.441.000 travailleurs et ne leur payaient plus que 4.907 millions de salaires... L'indice de la production manufacturière recule de 122 en février 1929 à 63 en février 1933, soit une baisse de 49 %²³.

Les banques d'autre part s'écroulent en nombre de plus en plus grand : 1.345 en 1930, 2.298 en 1931, 1.546 en 1932. Le 4 mars 1933, 27 Etats n'ont plus de banques, et le premier geste du Président Roosevelt sera de décréter un moratoire général.

22. *Idem*, p. 320.

23. *Idem*, p. 320.

Le pouvoir d'achat s'écroule évidemment en même temps que tous les domaines d'activité du pays. Nous avons vu en effet que le total des salaires distribués tombe presque au tiers de ce qu'il était en 1929 ; les intérêts et dividendes baissent de moitié ; la valeur boursière de tous les titres cotés au Stock Exchange ne dépasse pas en février 1933 le tiers de ce qu'elle représentait en octobre 1929. La consommation baisse ainsi plus vite que la production et « l'une tirant l'autre, il semble qu'elles ne puissent s'équilibrer qu'à zéro »²⁴.

Ainsi, en cette débâcle, les tendances qui s'étaient révélées dans les cercles de professeurs, dans les milieux d'hommes d'affaires, et dans le monde ecclésiastique ; les désirs de changement du public moyen ; toutes les volontés, se cristallisent brusquement sur un nom : Franklin Roosevelt. Celui-ci aux élections obtient une majorité supérieure à celle de tous ses prédécesseurs : 25 millions et demi contre 16 à M. Hoover. « L'ouest radical avait abandonné en bloc ce dernier ; le sud conservateur s'était groupé sans hésitation autour de M. Roosevelt ; l'est industriel, intellectuel et irlandais avait adopté M. Roosevelt d'un seul élan ; le centre agraire et industriel avait fait de même ».

L'Amérique gravement malade voulait guérir ; elle s'abandonna dans la confiance et l'enthousiasme au médecin souriant qu'elle s'était choisie. Novembre 1932, c'est moins la défaite de M. Hoover que celle d'une certaine religion du progrès matériel, dont la poursuite aveugle semble avoir ruiné aux trois quarts l'économie du pays ; c'est la date, où pour la première fois, après des années

24. *Idem*, p. 321.

d'un libéralisme intransigeant, un homme d'état américain s'engage aux applaudissements des 48 territoires de la Confédération « à humaniser, régler la vie politique et la vie économique du pays, à la rendre plus douce et plus hospitalière pour l'homme »²⁵.

Après cette sorte d'examen de conscience général, que nous avons essayé de retracer dans ce chapitre, l'heure est venue des généreuses résolutions, d'un acte de foi nouveau : « Le rétablissement économique est possible dans la mesure où nous appliquerons des valeurs sociales plus nobles que le simple gain de l'argent ».

25. *Roosevelt et son Amérique*, par B. Fay, p. 285.

CHAPITRE IV

LE « NATIONAL INDUSTRIAL RECOVERY ACT ». LES CODES INDUSTRIELS : NATURE, REDACTION.

Franklin Roosevelt écrivait dans son livre, *Looking forward* : « A mes yeux, un des rôles du gouvernement est d'aider à l'élaboration d'une déclaration des droits économiques, d'un ordre constitutionnel économique »¹.

Pour lui en effet, de même que cent cinquante années plus tôt la constitution politique avait garanti la liberté de chaque citoyen en face des empiètements éventuels du pouvoir central, il est de toute urgence à l'heure actuelle qu'une loi fédérale établisse un contrôle des unités économiques et mette des bornes à leur liberté d'action. « A la fin de ce siècle, précise-t-il, si la concentration continue à s'organiser, l'industrie américaine sera contrôlée par une douzaine de sociétés, et dirigée par une centaine d'hommes à peine. En somme, nous allons droit à une oligarchie économique, si nous n'y sommes déjà arrivés². « Un tel régime, c'est ce que certains appellent « l'économie concertée »³. Contre ce danger, si paradoxal que cela puisse paraître, le nouveau président se pose en champion de la liberté.

1. *Sur la bonne voie*, par Fr. Roosevelt, p. 55.

2. *Idem*, p. 53.

3. *L'orientation économique et financière*, « L'économie dirigée, » Louise Baudin, 24 février 1934.

L'économie concertée en effet, prolongement de l'individualisme, n'en offre pas néanmoins les avantages : le jeu classique de l'intérêt y devient malfaisant parce qu'il ne s'exerce pas dans un domaine de large concurrence.

Dès lors, quel système le Président Roosevelt va-t-il opposer à celui qu'il dénonce : socialisme intégral avec suppression de la propriété individuelle comme en Russie ? Il n'en est pas question.

Economie associée ? c'est-à-dire participation importante de l'Etat à la production ou contrôle de l'industrie par achats d'actions. Une telle formule est partiellement adoptée en Allemagne, mais elle ne s'improvise pas et se trouve d'ailleurs à l'opposé des traditions américaines.

Le Président va-t-il instaurer alors une mise en tutelle générale des entrepreneurs par l'Etat, une économie dirigée proprement dite ? On pourrait le croire, puisqu'il écrit que la propriété individuelle est affectée avant tout d'une fonction sociale *déterminée* par les pouvoirs publics. Ce serait là pourtant un jugement hâtif : Franklin Roosevelt n'est pas partisan d'un tel étatisme. Pour définir sa pensée, il faudrait plutôt faire appel à la notion « d'économie disciplinée » : quand le Président plaide en faveur « d'un ordre constitutionnel économique », il ne réclame pas une tutelle de l'Etat sur l'activité des entrepreneurs, il précise que son intention est simplement de « collaborer à l'élaboration d'une déclaration des droits économiques », il est donc clair qu'il veut avant tout investir les groupements privés de certaines fonctions définies sous le contrôle de l'Etat.

Ainsi, refusant son adhésion à la forme moderne de

l'individualisme, l'économie concertée, Franklin Roosevelt se déclare partisan d'un ordre nouveau. C'est essentiellement dans la loi de redressement industriel national (National Industrial Recovery Act) qu'il tente au moyen des codes industriels de le réaliser.

L'objet principal de la loi du 16 juin 1933, c'est le redressement industriel national par l'institution dans chaque branche de l'industrie d'un « code de concurrence loyale ». Quoique la loi s'étende plus longuement sur les projets de travaux publics, ce titre 2 n'offre en réalité, ni le même intérêt juridique ni le même retentissement social.

Qu'entend-on par codes de concurrence loyale ? Nous le comprendrons en étudiant leur mode de création, tel que le prévoit la loi, et les dispositions obligatoires qu'ils doivent comporter. En principe, le code est rédigé « par un ou plusieurs groupes ou associations de professions ou d'industries »⁴ — puis, adressé au Président, dont la signature le met en vigueur. Ainsi, d'une part initiative d'un groupe d'employeurs représentant une profession déterminée, d'autre part approbation du Président. Aussitôt, deux questions se posent : en quoi les chefs d'entreprise sont-ils obligés d'édicter un code ? quelles garanties sont prévues aux intérêts des ouvriers et des consommateurs.

Il n'existe aucune obligation juridique de rédiger des codes. Aucune sanction n'est prévue contre les représentants d'une profession qui ne se conformeraient pas au vœu exprimé par la loi. Les chefs d'entreprise n'auraient

4. *National Industrial Recovery Act*, article 3, §a.

cependant rien à gagner d'une telle attitude. En effet, en raison du caractère d'urgence que la situation du pays donne à cette loi, le Président a reçu le droit de brusquer singulièrement les choses. Il pourra « de sa propre initiative, ou s'il est saisi d'une plainte signalant que des abus préjudiciels à l'intérêt public sont courants dans une profession, industrie ou branche de profession ou d'industrie, pour laquelle il n'a pas encore approuvé de code, établir pour cette profession, industrie ou branche, un code de concurrence loyale qui portera effet comme un code approuvé par le Président » ⁵.

Ainsi, en cas de défaillance, le Président peut se substituer aux intéressés. Il a en outre le droit de « conclure des accords avec des personnes exerçant une profession ou une industrie ou avec des organisations professionnelles ou industrielles au sujet de l'exercice des dites professions ou industries » ⁶. Le premier de ces deux pouvoirs accordé au Président n'aura jamais l'occasion de s'exercer : le simple fait qu'il existe suffira à stimuler les industriels. Le Président usera au contraire du second, à la fin du mois de juillet en proposant à la signature des employeurs l'Accord présidentiel de Réemploi (A. P. R.).

Une seconde question se pose quand on étudie le mode d'institution des codes industriels : existe-t-il, outre la signature du Président quelque garantie à l'égard des consommateurs et des ouvriers ? M. Roosevelt s'y est efforcé. Utilisant les pouvoirs que lui donne l'article 2 de la loi, il a prévu la création de trois Conseils : un Conseil

5. *Idem*, article 3, § d.

6. *Idem*, article 4, § a.

consultatif des consommateurs, un conseil consultatif ouvrier dont les membres sont nommés par le Secrétaire fédéral du Travail, un conseil consultatif industriel constitué par les soins du Secrétaire fédéral du commerce. C'est avec la collaboration de ces organismes que l'administrateur de la loi de redressement, nommé par le Président, le Général Johnson, doit procéder à une enquête publique. Toute personne intéressée peut se faire entendre, même si elle est « occupée à d'autres phases de l'activité économique ». Les représentants des organisations d'employeurs, de travailleurs et de consommateurs ont alors à plus forte raison le droit d'élever à ce moment la voix pour formuler leurs critiques. Le code pourra être accepté si le groupement qui l'a établi « représente effectivement la profession industrie ou branche », s'il ne tend pas « à créer des monopoles, à éliminer ou opprimer les petites entreprises, et n'aboutit pas à établir un régime d'inégalité à leur détriment »⁷.

Le code de concurrence loyale est donc en principe l'œuvre des employeurs eux-mêmes. Cependant, outre le droit du Président de « subordonner son approbation à l'exécution de toutes conditions tendant à protéger les consommateurs, les concurrents, les salariés », il est prévu à l'article 7 un certain nombre de dispositions qui doivent être obligatoirement retrouvées dans les accords. Ce sont celles qui, aux yeux du Président Roosevelt, sont la clef du redressement industriel. Pour lui, nous le savons, la restauration du pouvoir d'achat étant une mesure urgente, « les employeurs devront dès lors

7. *Idem*, article 3, § a.

appliquer la durée maximum de travail, les taux minima de salaire et les autres conditions d'emploi approuvées par le Président »⁸. Ne voyant, d'autre part, de rétablissement durable que dans l'organisation de la profession, il stipule que « les salariés auront le droit de s'organiser et de négocier collectivement par l'intermédiaire de représentants de leur choix et seront exempts de toute immixtion, entrave ou coercition de la part de leurs employeurs, ou des agents de ceux-ci, dans la désignation de leurs représentants, dans l'organisation qu'ils se donneront et dans toutes autres activités concertées aux fins de négociation collective ou d'entraide et protection mutuelle »⁹. Il précise « qu'aucun salarié ou aucune personne en quête d'emploi ne pourra être requis, comme condition d'engagement, de s'affilier à un syndicat d'entreprise (Company Union), ou de s'abstenir de s'affilier à une organisation ouvrière de son choix, de l'organiser ou de l'assister »¹⁰.

Ainsi, la liberté d'action des employeurs est singulièrement limitée : tout en laissant aux industriels et aux commerçants l'initiative de la rédaction des codes, le National Industrial Recovery Act leur impose désormais la fixation d'un minimum de salaire, la limitation des heures de travail, la reconnaissance du droit des travailleurs à s'organiser eux-mêmes et à se faire représenter par les hommes de leur choix ; il leur interdit par contre toute pression sur les salariés, qui aurait pour but de les faire entrer dans les organisations patronales ou syndicats d'entreprise.

8. *Idem*, article 7, § a3.

9. *Idem*, article 7, § a1.

10. *Idem*, article 7, § a2.

Telles sont les modalités que prévoit le N. R. A. pour l'adoption des accords dans les principales branches de l'économie. Nous pouvons donc conclure maintenant que le code industriel aux Etats-Unis est le règlement que se donnent les représentants d'une profession — mais qu'imposent dans une certaine mesure les autorités gouvernementales. Les codes sont une institution réglementaire. Du jour où cette charte est approuvée par le Président, elle engage légalement les cosignataires et les rend passibles des tribunaux de district ; les contrevenants en effet seront considérés comme coupables d'un délit et subiront une amende de cinq cents dollars au maximum pour chaque infraction.

Ainsi, après avoir connu à un degré bien moindre qu'en France, les conventions collectives, avoir refusé le plus possible aux ouvriers la libre représentation syndicale, les Etats-Unis sans passer par des stades qui peuvent sembler nécessaires, dotent du jour au lendemain chaque profession d'un règlement appelé code. Le Président Roosevelt n'était pas le premier certes à envisager une telle organisation du travail, mais il y est parvenu en suivant un processus auquel aucun législateur n'avait songé. En France en effet, quand on favorisait par la loi de 1919 la conclusion de conventions collectives, certains se proposaient incontestablement pour but lointain l'unification des conditions du travail dans une profession et dans une région déterminée, mais si l'on considérait que la convention collective contenait en germe une institution réglementaire, on ne la voyait parvenir à ce stade qu'à la faveur d'un régime syndical très poussé. C'est une sorte d'organe supersyndical comprenant des représentants des groupements patro-

naux et ouvriers, qui aurait été doté du pouvoir de régler la profession sous le contrôle de l'Etat.

Nous ne voyons rien de tel aux Etats-Unis — et pour cause. L'organisation syndicale est embryonnaire, les conventions collectives demeurent peu nombreuses ; si le Président désire étendre en quelques semaines un réseau de règlements sur les professions ce n'est pas de ce côté là qu'il doit se tourner. Il ne lui reste qu'une solution, rendue aisée par une immense popularité : provoquer lui-même l'éclosion de ces règlements, en fait les imposer. C'est ce qu'il fit.

Mais alors, est-ce à dire que du jour où, en même temps que le N. R. A., cette sorte de dictature présidentielle sera devenue caduque, la situation redeviendra identique à ce qu'elle était avant juin 1933. Il n'en est rien. L'article 7, 1^{er} et 2^e alinéa, semble bien devoir empêcher un retour à l'ancien état de choses. En effet, par la solidité toute nouvelle que va donner cet article à l'organisation syndicale américaine, par l'extension qu'il provoquera dans la conclusion des conventions collectives, les Etats-Unis de demain se trouveront tous prêts à faire passer le pouvoir réglementaire des mains de l'administration du N. R. A., à celles des représentants des organisations patronales et des syndicats ouvriers.

On le voit donc : le Président Roosevelt semble « mettre la charrue avant les bœufs » en s'efforçant de régler les professions alors que l'élément ouvrier offre encore le spectacle de la dispersion. Ce sont en fait les circonstances seules qui l'ont amené à brusquer ainsi les choses et à professer un étatisme contraire au vrai tempérament américain. Dans un avenir plus ou moins lointain, il sera appelé vraisemblablement à abandon-

ner cette attitude. La profession pourra désormais se soumettre à des règlements émanant réellement des autorités professionnelles.

Telle semble être la destinée des codes : à l'heure actuelle règlements qui subissent fortement la pression gouvernementale — mais du jour où la loi sera devenue caduque, conventions qui seront l'œuvre des syndicats.

Le caractère fortement étatiste du N. R. A. fut nécessité par les circonstances dans lesquelles il fut voté. Une telle loi aurait dû en raison de sa complexité n'être appliquée qu'avec lenteur et prudence. Ce n'était plus possible à l'heure où M. Roosevelt légiférait. Il lui fallait alors frapper les foules par les apparences du succès, maintenir la confiance, ou bien assister à la débâcle de toute l'économie. C'est cette précipitation et cette dépendance de l'opinion qui ont fait juger trop superficielle-ment en Europe que l'œuvre du Président Roosevelt n'était qu'expédient et démagogie.

Réussir rapidement était nécessaire. Le Président ne pouvait supporter aucune action contrariant son œuvre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Voilà pourquoi il se fit attribuer par la loi de juin le droit exorbitant de soumettre certaines occupations à une licence : il pouvait ainsi éviter le sabotage des prix ou quelque autre procédé contraire à son programme. Voilà pourquoi aussi, le paragraphe 5 de l'article 3 lui accorde toute autorité nécessaire pour défendre la production nationale contre la concurrence étrangère. Il aura le droit en effet « en vue d'assurer le programme de redressement, d'ordonner que tel article soit soumis à toutes conditions, au paiement de toutes taxes, et à tous contingentements qu'il jugera nécessaire de prescrire ».

Malgré toutes les précautions prises dans la loi du 16 juin, l'application d'une telle réforme n'alla pas sans quelques difficultés. Il n'est pas inutile de faire l'histoire des codes. En effet, la pensée des chefs d'entreprise y apparaît très nettement, et elle est différente sur un point capital de celle de Franklin Roosevelt. Les premiers ne voulaient envisager les codes que comme un expédient temporaire; le Président, au contraire, tout en reconnaissant à la loi une courte durée, prétendait y jeter les bases d'un ordre nouveau définitif. C'est dire que le point de friction entre les deux parties ne devait pas être l'établissement des diverses conditions du travail, sur le principe desquelles elles étaient déjà d'accord, mais la reconnaissance aux travailleurs du droit de s'organiser et de se faire représenter par les hommes de leur choix. Depuis 50 ans la grosse industrie combattait les syndicats; il était évident qu'elle n'allait pas se rendre sans protestations.

Dès le vote de la loi, cette reconnaissance du droit syndical soulève d'une part un immense enthousiasme. L'American of Labour répand aussitôt à des milliers d'exemplaires le tract suivant : « L'heure est venue où le travail est enfin libre de s'organiser. Le Parlement vient de reconnaître le droit des ouvriers à créer leurs propres syndicats. Aux travailleurs de saisir l'occasion. » Les Trades Unions américaines affiliées à l'American Federation of Labour font preuve dès lors d'une débordante activité.

Mais ailleurs l'hostilité est manifeste : dès le 10 juin, le *New York Herald Tribune* annonce que la grande industrie se prépare à faire appel devant les tribunaux compétents pour empêcher la mise en vigueur de la loi

de contrôle. La *Washington Post* dénonce dans un article véhément la « dictature sur l'industrie ». Le *Boston Evening Transcript*, le *Baltimore Sun*, la *Chicago Tribune* et beaucoup d'autres rendent la même note d'opposition indignée. L'industrie acceptait un tuteur, elle dénonce un tyran.

Ainsi la bataille s'annonce très rude. Dans les premiers jours de juillet l'industrie textile du coton présente la première son code à la signature du Président. Les négociations ne donnent pas lieu à des difficultés insurmontables. Examiné le 7 juillet, discuté le 8, il est signé le 9 : 77 % seulement des filatures de coton américaines se sont engagées, mais les dissidents demeurent à la merci du Président par le jeu du retrait des licences. Cependant la grande industrie, charbon, acier, automobiles, pétrole, ne semble vouloir mettre aucun empressement. La spéculation, d'ailleurs, s'en mêle : chacun ne pense qu'à gagner du temps, afin de constituer au bas prix de revient des stocks importants qu'il pourra revendre ultérieurement fort cher.

Devant le danger, le 12 juillet, le Président déclare qu'il va publier un code passe-partout (Blanket Code) ; l'industrie sera invitée à le signer en attendant la rédaction de ses propres accords. Le Président ne parle pas de l'imposer lui-même par la force ; il a l'habileté en l'occurrence de faire travailler victorieusement pour lui l'opinion publique. « Une campagne formidable de propagande a été montée en quelques jours sur le modèle de celle qui avait été entreprise pendant la guerre pour le lancement des « Liberty Loans ». En trois semaines, la National Recovery Administration met sur pied des comités de propagande dans chaque ville et village des

48 Etats : elle embauche 1.500.000 militants enthousiastes, intéressés aussi... »

Au milieu de juillet, l'acier et le charbon se décident à présenter leurs codes. Ceux-ci ne seront signés respectivement que le 19 août et le 18 septembre. Dans les discussions auxquelles ils donnent lieu, apparaît clairement l'hostilité des milieux patronaux à la reconnaissance du droit syndical. L'Iron and Steel Institute après s'être élevé contre le principe de la semaine de 36 heures et du salaire minimum de 40 cents l'heure, déclare que l'industrie de l'acier est prête à transiger sur ces deux points à condition que le Gouvernement garantisse le principe de « l'open shop », c'est-à-dire le droit d'embaucher de la main-d'œuvre non organisée de préférence à la main-d'œuvre syndiquée. Le Général Johnson rappelle que l'article 7 est formel, et demeure irréductible. Une grève violente éclate alors dans l'Etat de Pennsylvanie. Le *New Herald* écrit à ce propos le 3 août : « Le conflit n'a pas éclaté à propos des salaires ou des heures, mais à propos du droit qu'ont les mineurs de s'organiser, droit que les compagnies refusent de reconnaître. » Le même journal déclare que le Gouvernement se prépare à « manier le gros bâton ». Enfin dans la nuit du 19 au 20 août, l'acier se rend, mais tout en déclarant, écrit le *Times*, « que l'absence dans leur code d'une clause reconnaissant le principe de la « Company Union », ne constitue pas une condamnation absolue du système ».

Les discussions à propos du code de la houille présentent un tableau identique. Quelques compagnies minières seulement réclament contre le relèvement des salaires et contre la diminution de la durée de travail ; toutes

au contraire se dressent avec une véritable fureur contre une pénétration de la Trade Union dans l'industrie. L'entente n'existait d'ailleurs que sur ce seul point entre les cent délégués de l'industrie du charbon bitumineux. Ils furent incapables, en effet, de présenter un code unique; ils en soumirent 30 au Général Johnson. Ce dernier n'en accepta aucun, et les mit en demeure de lui soumettre un projet nouveau avant le 23 août. L'industrie du charbon s'entêta malgré tout à refuser la Trade Union et le contrat collectif. En définitive, le Général Johnson composa lui-même un texte; le 30 août, les délégués patronaux s'inclinèrent; mais le 1^{er} septembre ils retirèrent leur parole; le 8 septembre, sans rien céder, l'administrateurs de la N. R. A. renouvela sa mise en demeure et le 12 septembre 10.000 travailleurs du fond se mirent en grève. Le 16 septembre enfin, le code est signé, mais l'industrie du charbon déclare cependant qu'elle ne se tient pas pour battue.

Le Pétrole s'inclina plus facilement, mais le Général Johnson dut cependant, une première fois, refuser un texte de code qui ne tenait aucun compte des obligations imposées par la loi de juin.

Les Constructions Navales cédèrent aussi, mais devant la menace d'un ajournement du programme de constructions navales établi par le Gouvernement.

La bataille des codes présenta son aspect le plus aigu avec l'industrie de l'Automobile. Elle se déroula sur deux terrains différents. D'une part, pour parler avec la General Motors — d'autre part avec Ford. Il était certain que ces deux puissances maîtresses de l'industrie automobile ne traiteraient jamais ensemble. Ford, c'était depuis 30 ans l'adversaire acharné de Wall-Street;

la General Motors, l'alliée. Le général Johnson résolut de négocier séparément; il espérait que la signature de l'un déterminerait celle de l'autre. Il se trompa.

La General Motors n'avait pas l'intention d'entrer en lutte ouverte contre le Président. Après s'être fait prier assez longtemps, elle finit par se déclarer prête à signer un code, à condition qu'il fût introduit une clause concernant le maintien de l' « open shop », en fait une sorte de reconnaissance du droit que se réservent les patrons de ne jamais utiliser de main-d'œuvre organisée indépendamment d'eux. Le Général Johnson se laissa arracher cette concession — sur laquelle nous reviendrons plus loin — dans l'espoir d'entraîner Ford. Il échoua. Sur ce terrain en effet, la lutte n'aboutit même pas à un mauvais traité de paix. Ford fut irréductible. A la fin de septembre, les journaux ne parlaient que de la guerre de Ford contre la N. R. A. ; l'expression est à peine exagérée : le correspondant du *New York* à Détroit téléphone en substance le 28 septembre, que Ford a décidé de se battre jusqu'au « finish » et qu'il fermera toutes ses usines aux Etats-Unis si le travail organisé veut le forcer à céder à la revendication ouvrière concernant le droit syndical et le contrat collectif. Aux 4.000 ouvriers congédiés à Chester, aux 10.000 ouvriers lockoutés de Détroit se joignent bientôt 70.000 autres ouvriers de l'auto dans tout l'Etat. « La voix du travail organisé se fait entendre avec plus de force que jamais », télégraphie le correspondant du *Times* à Washington...

Ainsi, c'est seulement devant la menace de sanction, la pression de l'opinion publique et l'agitation des travailleurs, que les grandes industries-clefs, acier, char-

bon, pétrole, automobile se décidèrent à signer leurs codes. Ces exemples de rébellion ouverte ne furent pas sans influencer quelque peu les industries de second ordre. On enregistre, par exemple, quelques désordres dans le personnel aérien, fluvial et terrestre des transports, revendiquant contre la mauvaise volonté patronale le libre exercice du droit syndical. Il n'y eût cependant pas de crises violentes, en raison de la faiblesse relative des adversaires. Bref, le 20 septembre 1933 le Général Johnson avait obtenu, parfois de haute lutte, la signature de 30 codes. Au surplus, l'adhésion à l'accord présidentiel de réemploi fut très étendue soit sous sa forme originale, soit sous une forme modifiée. Ainsi, d'une façon ou d'une autre, 90 % des employeurs aux Etats-Unis étaient soumis à un statut dès le début d'octobre 1933. Depuis cette date, le nombre des codes a augmenté se substituant petit à petit au régime transitoire de l'A. P. R. original et des A. P. R. modifiés. Actuellement le total des codes s'élève à plus de 300.

De ce tableau rapidement esquissé de la bataille des codes, on peut tirer trois conclusions : si l'on excepte M. Ford, tous les industriels désirent conclure entre eux des accords mutuels sur les questions d'horaire et de minimum de salaire ; quelques-uns, par contre, trouvent excessives les prétentions du Gouvernement, parce qu'ils se refusent à considérer dans les codes un plan général de relèvement de l'économie par absorption du chômage et élévation du pouvoir d'achat ; tous enfin s'élèvent contre la reconnaissance du droit syndical et contre les perspectives à venir des conventions collectives. Là, industries et Gouvernement s'opposent diamétralement : pour les premières le N. R. A. ne doit être qu'une mesure extraordinaire, et par définition temporaire de lut-

te contre la crise, au contraire, le second prétend jeter les bases d'un ordre économique nouveau, regrouper les forces syndicales afin qu'aux codes se substituent un jour des conventions collectives, véritables institutions réglementaires unifiant à leur tour les conditions du travail dans chaque profession et région déterminée. Les chefs d'entreprise ont si bien compris la portée à venir de l'article 7, paragraphes 1 et 2, que seule la reconnaissance du principe syndical provoqua de leur part cette opposition qu'ils poussèrent vainement jusqu'à la violence. Sur ce point d'ailleurs l'esprit de rébellion demeure ; un danger de trouble subsiste.

CHAPITRE V

LES CODES : DISPOSITIONS CONCERNANT L'AGE DES SALAIRES — LA DUREE DU TRAVAIL — LE SALAIRE MINIMUM — LA CONDITION DES OU- VRIERES ET LA LIBERTE SYNDICALE.

La loi du 16 juin 1933 renferme, nous l'avons vu, le texte suivant : « Les employeurs appliqueront la durée maximum de travail, les taux minima de salaire et les autres conditions d'emploi approuvées ou prescrites par le Président »¹. Tous les codes se soumettent à cet article. Certains, de plus, abordent la question du travail à domicile. D'autres envisagent des mesures exceptionnelles pour l'emploi des femmes.

SECTION I. — AGE MINIMUM DES SALARIÉS.

Etudions en premier lieu les réformes sociales que l'on retrouve dans tous les codes ; et d'abord ce qui concerne l'emploi des jeunes salariés².

Au recensement effectué en 1930, on relevait plus de 2 millions d'enfants de 10 à 17 ans occupant cette année

1. *National Industrial Recovery Act*, article 7, § 3.

2. *Informations sociales*, 8 janvier 1934. — *R. I. T.*, février 1934.

là un emploi rémunéré. Ce chiffre demeurerait très inférieur à la réalité. Le recensement eut lieu en effet avant le 1^{er} avril : à cette époque, aucun des enfants occupés à la culture de la betterave ou à quelque autre forme d'agriculture industrialisée n'est donc compté ; ceux-ci sont cependant très nombreux durant les mois de printemps et d'été. De plus, les enfants de moins de 10 ans ne sont pas englobés dans cette statistique ; or, on en trouve un grand nombre dans l'industrie ambulante. Beaucoup enfin travaillent à domicile.

Les chiffres du recensement de 1930 pourraient donc être doublés à certaines époques de l'année. De leur importance il n'y a pas à s'étonner. Nous savons que seules des lois d'Etat réglementent l'emploi des enfants, et que les exigences de la concurrence entravèrent toujours le mouvement législatif qui tendait à protéger l'enfance. Nous avons vu que des lois fédérales de 1916 et 1919 demeurèrent inopérantes pour motif d'inconstitutionnalité. En 1924, le Congrès résolut alors d'employer les « grands moyens ». Il adopta un amendement fédéral à la Constitution, l'autorisant à promulguer une loi fédérale sur l'emploi des jeunes gens de moins de 18 ans. Mais c'était là un processus bien compliqué : l'amendement pour entrer en vigueur devait être ratifié par 36 Etats au moins sans limitation de temps. A la fin de l'année 1932, 6 Etats seulement avaient donné leur signature : Arizona, Arkansas, Californie, Colorado, Montana, Wisconsin. A une telle cadence, on pouvait attendre longtemps encore une réforme que chacun considérerait pourtant comme urgente.

L'adoption du N. R. A. changea complètement l'aspect du problème : la question se trouva résolue du jour au

lendemain. Le Président Roosevelt pouvait s'écrier dans un discours du 24 juillet 1933 au sujet du travail des mineurs : « Aucun employeur agissant isolément n'était à même de faire disparaître cette plaie ancienne : lorsqu'un employeur ou un Etat s'y essayaient le coût de production montait si haut qu'il devenait impossible de soutenir la concurrence contre les employeurs ou Etats n'ayant pas fait de même. Dès l'instant où la loi sur le redressement industriel national a été adoptée, cette chose monstrueuse que ni l'opinion, ni la loi n'avaient pu atteindre après des années d'effort, a disparu comme un éclair. »

Les codes ont fixé en premier lieu l'âge minimum de l'emploi : c'était la réforme la plus urgente. L'accord présidentiel de réemploi le fixe à 16 ans en principe. Il ajoute toutefois (art. 1) que « les personnes de 14 à 16 ans pourront être occupées à certains travaux entre 7 heures et 19 heures pendant 3 heures par jour (sauf dans les industries manufacturières et mécaniques) à condition que ces travaux ne nuisent pas à la fréquentation scolaire ».

Les rédacteurs des codes se sont conformés de bonne grâce à ces limitations. La plupart ont fixé un minimum absolu de 16 ans, sans prévoir par conséquent de régime spécial pour les enfants moins âgés. Cependant 4 codes concernant le commerce de détail prescrivent que les enfants de 14 à 16 ans peuvent être employés dans des conditions analogues à celles fixées dans l'accord présidentiel de réemploi, ou bien un jour par semaine pendant 8 heures. D'autre part, les industries du théâtre, du cinéma et de la radio-diffusion, tout en se ralliant au chiffre minimum de 16 ans prévoient que les employeurs

pourront avec l'approbation de l'autorité compétente embaucher des acteurs moins âgés pour remplir des rôles spécialement écrits pour des jeunes. Cette dérogation indispensable ne présenta aucune difficulté. Au contraire, le code des éditeurs de journaux souleva de vives protestations. Ce dernier autorisait les enfants de tout âge à vendre des journaux à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit, « pourvu que l'exercice de leur profession ne nuise pas à la fréquentation des écoles du jour ». C'était laisser subsister le scandale de plus de 10.000 petits vendeurs dont la moitié avait moins de 14 ans et le reste moins de 16 ans. Le Comité National du travail des enfants protesta et réclama l'adhésion pure et simple au système prévu dans le Blanket Code.

Quelques codes surenchérisent sur la sévérité des prescriptions de l'A. P. R. L'âge minimum est de 21 ans dans les salines pour les travaux souterrains, de 17 ans pour ces mêmes travaux dans l'industrie du charbon bitumineux. Il est fixé à 18 ans dans plusieurs codes en ce qui concerne les travaux de fonderie dangereux, les opérations effectuées avec des machines à travailler les métaux et le bois. D'ailleurs, selon l'exception prévue dans l'A. P. R. une douzaine de chartes adoptent ce même minimum de 18 ans pour tous les travaux manufacturiers en général : il en est ainsi par exemple dans les codes de la confection pour dames, de la vente au détail du bois d'œuvre, des fabriques de verre, etc...

Quelques codes exigent qu'une liste des emplois dangereux soit établie par l'organe chargé de l'application du code et recommandent aux employeurs de se procurer auprès des autorités délivrant des permis de travail,

des certificats d'âge pour les mineurs, afin de pouvoir prouver qu'ils se conforment aux règlements.

Ainsi, comme s'en félicitait le Président Roosevelt, de grands progrès ont été réalisés, bien des abus ont disparu. Il ne faut pas oublier cependant qu'aucune branche de l'agriculture industrialisée à l'exception de l'industrie de la betterave, et aucune branche de l'agriculture proprement dite n'a présenté de code. Ce n'était pas souhaitable, et d'ailleurs impossible. Mais ainsi l'armée des 470.000 enfants de 10 à 15 ans qui travaillait contre rémunération en 1930 dans l'agriculture, à une époque d'ailleurs où la plus grande partie des travaux agricoles n'était pas encore commencée, ne se trouve en rien diminuée par l'avènement de la N. R. A.

Il est très important de noter que ces limites d'âge prévues dans les codes ne constituent qu'un minimum : lorsque la loi d'un Etat fixe un âge plus élevé, il ne faut pas oublier que c'est ce chiffre qui doit être appliqué.

L'embauchage des enfants de moins de 14 ans n'était pas le seul abus. Parfois les employeurs baptisaient arbitrairement « débutants » de jeunes employés que des mois d'apprentissage avaient déjà amplement formés, ou bien ils congédiaient systématiquement les ouvriers à la fin de la période de début pour les remplacer par d'autres débutants : ils possédaient toujours ainsi un fort contingent de ces « learners », et ne leur offraient bien entendu que des rémunérations dérisoires.

Contre cette exploitation systématique, l'A. P. R. n'a rien prévu dans son texte, mais trois sortes de mesures ont été prises sur les instances de la Commission nationale du travail des enfants dans un certain nombre

de codes : réduction de la période de début, qui ne permet plus aux industriels de baptiser « débutants » des jeunes gens dont le premier apprentissage est terminé — établissement d'une proportion dans chaque établissement entre le nombre des débutants et celui des ouvriers normaux, ce qui empêche l'embauchage quasi exclusif de jeunes dans certaines entreprises — enfin, fixation d'un minimum de salaire interdisant désormais, même pour un temps limité, une rémunération notoirement trop faible.

Ces trois dispositions auraient dû être prévues simultanément dans chaque code. Certains les y ont mises loyalement. D'autres — oubli ou calcul — n'en ont édicté que deux ou même qu'une seule. En général, les grosses industries n'ont pas souscrit à cet ensemble de mesures. Les codes où on les trouve toutes trois sont ceux de la dentelle, du cuir, des fleurs et plumes artificielles, des parapluies, fabrication d'appareils d'optique, mouchoirs, verres, chaussures, ceux de la vente au détail du bois d'œuvre, des sociétés d'épargne, des laboratoires de cinéma. Les codes où la situation de débutant est inconnue sont ceux de la houille, de la laine, de la confection pour hommes, des papiers peints, de la chaux.

La durée maximum de la période de début fait l'objet d'un paragraphe spécial dans quelques codes. Elle varie évidemment avec la difficulté de chaque profession. Elle va de 6 semaines à 2 ans. Elle ne dépasse pas le premier chiffre dans les codes suivants : textiles du coton, chaussures, dentelles, soies artificielles, cuirs, parapluies, corsets, fabrication d'appareils optiques. Elle est de 6 semaines dans les codes de sous-vêtements et mouchoirs — de 3 mois pour les fabriques de verres et

la vente dans l'industrie automobile — de 6 mois dans les établissements d'épargne, les bonneteries, la vente au détail du bois d'œuvre — d'un an dans les laboratoires de cinéma — de 2 ans dans les constructions navales, les théâtres dramatiques et musicaux. Si nous exceptons les codes du coton et de la soie artificielle, les grosses industries que nous signalions tout à l'heure se sont encore abstenues.

Tous les codes qui limitent la période de début indiquent en même temps les minima de salaire pour les débutants. En effet, la période de début n'offre un intérêt pratique que par le taux différent de salaire qu'elle comporte. Définir une telle période sans en déterminer le salaire exceptionnel serait parfaitement inutile. Par contre des salaires minima sont parfois prévus pour les débutants sans que la période de début ait été fixée de façon précise.

Ainsi dès qu'un code distingue le learner à côté des autres ouvriers, il envisage logiquement par le fait même le problème du salaire des débutants. Le chiffre exact du salaire est quelquefois écrit dans le code : ainsi codes du théâtre, de la confection pour dames et enfants (zone ouest), fabrication d'appareils optiques, mouchoirs, fleurs et plumes artificielles. Le plus souvent, c'est une proportion entre la rémunération des débutants et la rémunération courante que l'on trouve. Ainsi dans beaucoup de codes le salaire minimum des learners doit être au moins égal à 80 % du salaire minimum des adultes : cuirs, transports, sociétés mutuelles d'épargne, industrie photographique, dentelles, glace artificielle, parapluies, verres, appareils électriques, fabrication de sacs en tissu. La proportion n'est que de 75 % dans la vente

au détail du bois d'œuvre ; elle va jusqu'à 85 % dans l'industrie de la soie artificielle et 87,5 % dans l'industrie automobile.

Le code du pétrole se réfère à des règlements ultérieurs. Celui de la bonneterie prévoit des taux variables suivant le premier trimestre ou le second de la période de début. Ce dernier système très logique n'est adopté par aucun autre code à notre connaissance ; la brièveté de la période des débuts en général explique qu'on n'y ait pas davantage recouru.

Quelques industries ont simplement refusé aux débutants le droit aux salaires minima, qu'elles prévoient pour les autres salariés. Elles ne fixent pas autrement leurs engagements. C'est le cas de l'industrie textile du coton, celui des entreprises de construction navale. Le code de l'acier et du fer présente plus spécialement un danger d'exploitation des jeunes travailleurs : en effet, cette exclusion de tout droit aux minima habituels de salaires ne s'accompagne même pas dans ce code d'une limitation de la période de début.

La proportion imposée par les codes entre les débutants et le total des travailleurs employés est le plus souvent de 10 ou de 5 %. Le premier taux est celui de l'industrie des mouchoirs, des fleurs et plumes artificielles, des laboratoires de cinéma, de fabrication de sacs en tissu. Le second a reçu l'adhésion d'industries plus importantes : chaussure, verre, cuir, transports, fabrication d'appareils optiques, sociétés mutuelles d'épargne, etc.. L'industrie de la dentelle est celle qui autorise le plus fort contingent de débutants : proportion maximum de 1 à 6 ouvriers soit 16,6 % du total. Un mode de calcul spécial est prévu dans le code de l'industrie photogra-

phique. L'embauchage des débutants n'y est pas limité par l'inscription d'une proportion maximum entre leur nombre et le total des ouvriers; c'est, en l'occurrence, le montant total des salaires payés aux débutants qui ne doit pas, au cours d'un mois civil quelconque, dépasser 5 % du total des salaires. Une autre particularité est à signaler dans le code de l'industrie automobile : la proportion de 5 % de l'effectif total des travailleurs, que les constructeurs s'engagent à ne pas dépasser, s'obtient en ajoutant au nombre des débutants et apprentis, celui des femmes qui ne font pas le même travail que les hommes adultes. Le total des débutants ne doit donc pas dépasser ici en réalité 3 à 4 %. La proportion prévue dans le code de fabrication d'appareils électriques se calcule suivant deux catégories d'occupations différentes : le nombre des débutants ne doit pas dépasser 5 % de celui des ouvriers occupés aux travaux de fabrication ; mais pour les autres travaux on calcule ce même maximum en comprenant avec les débutants les jeunes gens ou jeunes filles occupés aux menus travaux de bureau.

Les codes importants de l'acier et du fer, des textiles du coton et de la laine, de la houille, de la soie artificielle demeurent muets sur ce point ; celui du pétrole se réfère pour les opérations de raffinage, le fonctionnement des pipe-lines et pour les opérations de vente à des règlements ultérieurs.

De cette étude, il semblerait résulter que la grosse industrie a manifesté une certaine répulsion à fixer le statut des débutants dans ses codes. Ce n'est pas absolument exact. En fait, cette question avait certainement une importance relativement moins grande dans les entreprises fabriquant la fonte et l'acier, dans les mines de

fer et de houille, que dans les petites industries des mouchoirs, fleurs artificielles, dentelles et confections pour dames. Malgré tout, dans l'intérêt des débutants, il eût été heureux que ce problème fût résolu avec soin par chaque code.

Pour supprimer de façon absolue l'emploi d'enfants trop jeunes dans l'industrie, guérir cette plaie dont parle le Président Roosevelt, une autre innovation importante s'imposait : interdire le travail à domicile ³. La réglementation s'était en effet révélée quasi impossible dans ce domaine. Les abus renaissaient toujours dont les enfants étaient les principales victimes. Le travail industriel à domicile était pratiqué presque partout sauf dans les districts agricoles et miniers. 14 Etats seulement en avaient établi une réglementation. Le plus souvent celle-ci consistait en un permis de l'autorité chargée de l'application des lois sur le travail. Suivant les cas, c'était le patron ou le travailleur lui-même, qui réclamait cette autorisation. Plusieurs Etats obligeaient le patron à tenir un registre sur lequel étaient inscrits les noms et les adresses des personnes auxquelles ils confiaient du travail à domicile.

En février 1926, un Comité du travail à domicile constitué au Ministère du Travail étudia les réformes à apporter sur ce point. Il ne conclut pas à la nécessité de l'interdiction ; c'était là, à son avis, mesure trop radicale. Il se borna à recommander l'extension de la réglementation sur la durée du travail aux travailleurs à domicile, et l'obligation pour tous les employeurs de tenir un registre. Il envisagea l'établissement d'un salaire mini-

3. R. I. T., avril 1927. — *Informations sociales*, avril 1933.

mum, mais le déconseilla, à regret d'ailleurs, comme inconstitutionnel.

En fait, il était fatal, malgré ces recommandations, qu'en période de crise, le travail à domicile devint aussitôt une source d'abus. Une enquête du Département du travail et de l'industrie de Pensylvanie en 1932 est l'intéressante à ce point de vue. Elle marque une faible diminution du total des travailleurs à domicile, qu'il faut attribuer au ralentissement des affaires : 7 % environ de septembre 1930 à septembre 1931 — mais elle note, par contre, une notable augmentation du nombre d'employeurs recourant à cette main-d'œuvre de façon constante. Il est évident que le désir de produire à bon marché, aiguisé par la crise, pousse de plus en plus les milieux patronaux vers une main-d'œuvre facilement exploitable. Dans la poursuite du même but, les employeurs n'hésitent même pas à passer outre aux prescriptions légales. En effet, l'augmentation des contraventions aux lois réglementant le travail des femmes et enfants est notoire de 1930 à 1931. Or, c'est dans le travail à domicile que ces inobservations deviennent le plus fréquent : en 1930, 3,8 % seulement des contraventions aux lois sur le travail des femmes étaient attribuées au travail à domicile, la proportion montait à 17,8 % un an plus tard ; pour les lois sur le travail des enfants, les chiffres sont respectivement de 10 % et 18,8 %. Le Comité ajoutait que dans certaines industries 40 % concernaient la main-d'œuvre à domicile.

D'ailleurs, la courbe des gains garde à elle seule une éloquence suffisante : alors que de 1928 à 1931, la rémunération du travail de fabrique a baissé de 4,2 %, celle du travail à domicile s'est effondrée de 25 %. Et

cependant la semaine de travail qui était la première année de 28 heures, passe à 31 heures en 1931.

Pour locale que soit cette enquête, elle n'en a pas moins une grosse valeur symptomatique. En période prospère, il est déjà difficile au travailleur à domicile de se défendre contre les abus ; pendant les années de crise il est la victime d'une exploitation méthodique que la loi s'efforce, le plus souvent en vain, d'empêcher.

Le seul remède à ces maux, c'est l'interdiction de tout travail à domicile. Mais il ne faut pas se cacher que cette mesure entraîne aussi avec elle bien des ruines et des misères par la suppression d'un profit dont vivaient les femmes et les vieillards qui ne pouvaient fréquenter l'atelier. C'est pourtant cette solution qu'adopta en général la grande industrie du vêtement. Il est possible d'ailleurs qu'elle y ait vu surtout le moyen radical d'empêcher une forme trop facile et quasi incontrôlable de concurrence déloyale. Quoi qu'il en soit, la protection des enfants en reçoit un singulier renforcement.

Les codes qui interdisent le travail à domicile concernent la confection pour dames et enfants, la fabrication des corsets, la bonneterie (sauf par autorisation spéciale), la confection pour hommes (sous réserve d'une période de transition), les sous-vêtements et articles similaires, la fabrication des plumes et fleurs artificielles (sous réserve d'une période de transition), la fabrication des parapluies et des mouchoirs ; en ce qui concerne les articles de pêche enfin, le travail à domicile est autorisé, mais sous certaines restrictions.

Il n'en est pas fait mention dans l'accord présidentiel de réemploi, les codes de l'industrie automobile, de l'in-

dustrie textile du coton, du fer et de l'acier, du pétrole, des constructions navales, du cuir, etc.,

Ainsi, par les codes, des progrès immenses ont été réalisés dans la protection de jeunes travailleurs. Ce mouvement de réforme devait avoir une certaine répercussion sur le plan législatif. Les mesures prises dans ce sens avaient été jusqu'alors timides et fragmentaires, chaque Etat hésitait à s'engager plus avant que son concurrent et voisin. Seule une loi fédérale autorisée par un amendement de la constitution aurait pu mettre fin aux abus que l'on notait partout. Or, nous savons que cet amendement adopté en 1924 par le Congrès n'avait été ratifié en 1932 que par 6 Etats — 30 devaient encore le signer pour qu'il pût entrer en vigueur. Cette cadence avait de quoi désespérer les plus optimistes. Mais nous assistons brusquement à un phénomène nouveau. Par la signature des codes, les Etats se trouvent placés devant un fait accompli : la fixation générale d'un âge minimum pour les salariés. Ils n'hésitent plus dès lors à ratifier et précipiter la mise en vigueur d'un amendement qui leur avait paru jusqu'alors quelque peu audacieux. En 1933, quatorze Etats donnent leur signature : Iowa, Illinois, Maine, Michigan, Minnesota, New-Hampshire, New-Jersey, Dakota Nord, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pensylvanie, Washington et Virginie occidentale. Ainsi le nombre des ratifications monte à vingt. S'il atteint trente-six en 1935, au moment où la validité des codes expirera, ces derniers pourront être remplacés sur ce point par une législation fédérale. Il est vraisemblable qu'à cette date cet objectif sera atteint : en effet, des propositions de ratification doivent être présentées en 1934 à la session régulière du Parlement dans le Massachusetts, le Rhode-Island et l'Etat de New-York.

Ainsi, il est fort intéressant de constater ce rôle nouveau des codes : débroussailler le terrain pour permettre l'établissement d'une loi fédérale. Comme nous l'avons déjà dit, l'ère des codes imposés par le gouvernement est temporaire, mais les progrès sociaux que ceux-ci réalisent, sont appelés à subsister et à s'épanouir, tant au moyen des conventions collectives dont ils permettent l'usage que par la voie d'une législation fédérale que leur exemple va encourager.

SECTION II. — DURÉE MAXIMUM DE TRAVAIL.

La fixation d'un maximum d'heures de travail est une des clefs du « réemploi » que cherche à obtenir le Président Roosevelt ; c'est le moyen d'absorber partiellement le chômage, d'augmenter le pouvoir d'achat des masses et de permettre ainsi la reprise de l'industrie et du commerce. L'administration du N. R. A. veilla avec un soin particulier à l'établissement dans chaque code de ces maxima. Aucune charte ne s'y déroba. Ainsi, toutes les industries d'une nation de 123 millions d'habitants, toutes les entreprises d'un Etat fédéral qui compte jusqu'à 48 territoires, signèrent des engagements formels et précis : dans son principe seulement, c'est déjà un résultat splendide, qu'il faut inscrire au crédit de la politique Roosevelt. En effet, la conclusion de telles ententes sur les maxima d'heures de travail, c'est sur ce point la suppression d'une concurrence dont les salariés étaient principales victimes ; c'est le remède vainement cherché jusqu'alors sur le plan législatif.

De cette réforme magistrale, il reste à étudier le détail

comparer les chiffres des codes à ceux que nous fournissent les statistiques des années précédentes, noter les modalités de calcul, les dérogations et exceptions prévues, bref, il faut encore grouper tous les éléments qui permettront de conclure qu'à côté du principe même de l'entente un autre progrès social a été réalisé : l'allègement de la journée de travail. D'ailleurs, par cette dernière étude seulement, nous pourrons juger si le Président Roosevelt a eu raison de voir dans cette réforme un des principaux remèdes au chômage et à la crise.

Pour étudier la réduction réelle qu'apportent les codes à l'horaire de travail ouvrier, on se heurte à une difficulté capitale. Les statistiques des années précédentes fournissent des *moyennes* de la durée du travail dans chaque industrie, alors que les codes n'établissent que des *maxima*. On compare donc deux chiffres qui ne sont pas de même nature. Dès lors, ces maxima peuvent parfaitement ne pas dépasser la moyenne constatée autrefois, et cependant, mettant fin à des abus qui se glissaient dans un plus ou moins grand nombre d'entreprises, leur observation peut déterminer de notables progrès. Quelques exemples illustreront la difficulté à laquelle se heurte une comparaison intelligente.

D'après une enquête du Bureau of Labor statistics de mai 1932, la moyenne de la durée du travail dans l'industrie houillère à cette date n'atteint pas 40 heures, maximum même du code. Le progrès réalisé est-il donc illusoire ? Pas du tout. En effet, une nouvelle enquête menée en janvier-février 1933 dans près de 500 mines de houille révèle que certains employés tels que les abat-teurs et les chargeurs allaient jusqu'à travailler 57 heures par semaine au chantier, ce qui représente un peu plus

de 63 heures de présence dans la mine. Ceux-ci bénéficieront donc du nouvel état de choses.

Un autre exemple : dans l'industrie du fer et de l'acier, une enquête effectuée en mars 1933 par le même bureau de la statistique du travail auprès de 200 établissements, conclut que l'horaire normal moyen est de 51,5 par semaine. Le code fixe le maximum à 40 heures. La réduction semble énorme, elle l'apparaît bien plus encore quand on apprend que 15 % des ouvriers travaillaient jusqu'à 60 heures et 3 % davantage. De même, on peut relever dans l'industrie lainière quelques entreprises qui font travailler leurs ouvriers plus de 60 heures ; parmi les stations de distribution d'essence, près d'un quart vont jusqu'à 70 heures.

Une étude patronale publiée par le *National Industrial Conference Board*, au début de 1933, indique la proportion de chaque horaire de travail imposé dans 928 industries en 1929, puis en 1932 :

Industries travaillant :	Année 1929		Année 1932	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
55 heures et plus	120	12,9 %	14	1,5 %
De 50 h. à 55 h.	333	35,9 %	73	7,9 %
De 48 h. à 50 h.	331	35,7 %	100	10,8 %
De 44 h. à 48 h.	126	13,6 %	115	12,4 %
De 40 h. à 44 h.	15	1,6 %	178	19,2 %
De 35 h. à 40 h.	2	0,2 %	113	12,2 %
De 30 h. à 35 h.	1	0,1 %	129	13,9 %
De 25 h. à 30 h.	»	»	71	7,6 %
De 20 h. à 25 h.	»	»	85	9,1 %
Moins de 20 heures.	»	»	50	5,4 %
Total	928	100,0 %	928	100,0 %

Ainsi 7,9 % des 928 entreprises envisagées travaillent encore 55 heures en 1932, 10,8 % de 48 heures à 50. Et cependant, à la même époque, le Bureau fédéral des statistiques prétend ailleurs que la moyenne hebdomadaire du travail ne dépasse pas 41,1 heures. On comprend alors tous les abus que les horaires moyens peuvent masquer. On voit à quel point il serait dangereux de trop se fier à de telles statistiques et de juger sans appel des progrès réalisés par la Réforme Roosevelt en les opposant purement et simplement aux chiffres des Codes.

Efforçons-nous cependant de déterminer le sens dans lequel évoluaient les horaires de travail durant les années précédant l'avènement de M. Roosevelt jusqu'aux dernières semaines antérieures au N. R. A.

Tout d'abord, la comparaison entre les chiffres de 1929 et ceux de 1932 révèle la réduction importante déjà réalisée avant l'adoption des codes : elle n'atteint pas moins de 30 %. Était-ce là le fruit d'une politique systématique dans le but d'absorber le chômage ? En général, non. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, le ralentissement des affaires a en réalité imposé aux industriels l'adoption d'un horaire de travail réduit. Dès lors, si l'on veut juger de l'efficacité immédiate de l'intervention de M. Roosevelt sur le marché du travail en juin 1933, c'est bien aux chiffres de 1932 qu'il faut recourir ; mais si l'on veut, par ailleurs, comprendre l'étendue de la réforme sociale qu'il s'efforce d'imposer aux esprits et aux volontés, ce sont les chiffres des horaires établis en toute liberté par les industriels avant la crise qui nous renseigneront.

A ce dernier point de vue, il est intéressant de noter

qu'en 1925, âge d'or de la prospérité, les ouvriers travaillaient 53 heures dans la métallurgie, 58 heures dans les ateliers de fonderie et de mécanique, 46 heures dans les fabriques d'automobiles. Pour le textile du coton, la moyenne était de 45 heures dans les Etats du Nord, 52 heures dans ceux du Sud ; dans le textile de la laine 46 heures, l'industrie de la soie 48 heures, l'alimentation et les boissons 49 heures, le papier 60 heures. Et ce sont là les chiffres édulcorés des moyennes. Voilà le tableau de la prospérité !...

Ainsi, c'est surtout en comparant ces chiffres de 1925 à ceux des codes que l'on voit le chemin parcouru dans l'opinion des dirigeants, tout au moins de ceux qui considèrent le New Deal moins comme l'expédient temporaire dont rien ne doit plus subsister demain que comme l'élaboration des nouvelles bases sur lesquelles l'économie devra se fonder pour une période plus ou moins longue d'années. Nous savons ce qu'il représente pour le Président Roosevelt. Il n'était donc pas inutile d'opposer les chiffres représentatifs d'une ère révolue à ceux que nous fournira l'étude ultérieure des codes. New Deal !... nouvelle donnée !... c'est là une métaphore parfaitement justifiée.

Mais pour juger de l'efficacité immédiate de la réforme Roosevelt sur le chômage en juin 1933, ce sont les chiffres des mois précédents qu'il nous faut désormais envisager.

Le Bureau des statistiques du travail fournit les chiffres suivants du mois d'octobre 1932 au mois de juin 1933 :

Groupes d'industries	Durée hebdom. 1932			Durée hebdomadaire 1933					
	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin
	h.	h.	h.	h.	h.	h.	h.	h.	h.
Industries manufacturières	39 5	38 4	38 4	37 5	38 2	36 6	38	40 8	42 6
Mines d'anthracite	36 2	28 9	32	28 1	34 9	30 9	25 2	24 6	31 2
Mines de houille	30 8	29 9	30 5	29	30 4	26	24 2	26 1	28 5
Commerce :									
Gros.....	47 1	47	46 9	47	46 6	46 8	46 7	47 4	47 1
Détail	44	44 5	44 4	44 8	45 3	44 8	44 6	44 9	45
Total y compris d'autres groupes	41 9	41 4	41 5	41 1	41 3	40 2	40 8	42 3	43 3

Le National Industrial Conference Board, ne tenant pas compte de l'industrie cotonnière des Etats du Sud, trouve pour les seules industries manufacturières les chiffres suivants :

	Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin
Industries manufacturières	34 h. 9	32 h. 5	32 h. 2	33 h. 8	37 h. 4	41 h. 2

Pour le mois de mars 1933, le Bureau des statistiques du travail relève en détail la moyenne horaire observée dans une vingtaine d'industries principales :

Industries	Durée hebdomadaire moyenne du travail	Industries	Durée hebdomadaire moyenne du travail
Outillage agricole ..	28 h. 9	Papier et pâte à papier	39 h. 8
Automobiles	29 h.	Journaux et revues .	40 h. 6
Articles de coton ...	44 h. 1	Pneus en caoutchouc.....	24 h. 2
Fer et acier	25 h. 6	Articles de soie.....	36 h. 9
Guir	42 h. 3	Laines et peignes ...	37 h. 3
Abattoirs et conserves	42 h. 3	Machines-outils....	30 h.
Couleurs et vernis...	37 h. 2	Grosse quincaillerie .	25 h. 7

Ensemble (y compris d'autres industries) : = 36 h. 6.

A la lecture de ces trois tableaux statistiques, on remarque d'abord la réduction extraordinaire de l'horaire hebdomadaire de travail depuis les années prospères de 1925. Nous la connaissons déjà.

Une autre conclusion s'impose qui intéresse directement la réussite de l'expérience Roosevelt en tant qu'arme de lutte immédiate contre le chômage. Tout en tenant compte de la valeur approximative des moyennes précitées, il semble bien que la réduction des horaires ait atteint dès le début de 1933 un niveau tel que l'adoption des maxima par les codes ait eu pour unique effet de mettre fin à quelques abus individuels pratiqués par des entreprises plus ou moins noyées dans la masse. En effet, des semaines de 24 à 30 heures que l'on constate en mars prouvent que les codes ont à peine enregistré un état de fait préexistant. Par conséquent, l'absorption du chômage par cette méthode semble bien un mythe.

Une troisième observation cependant limite la portée de la précédente. Les codes n'ont pas été rédigés à la période la plus creuse de la dépression, mais au contraire à l'heure où une reprise générale se manifestait déjà dans l'économie. En effet, si en mars 1933 on enregistre dans les industries manufacturières une moyenne hebdomadaire de 36,6 heures, cette dernière monte dès juin à 42,6 heures. Dans les mines d'anthracite, d'un mois à l'autre, les chiffres passent de 24,6 heures à 31,2 heures. La même tendance se remarque partout. C'est à ce moment que le Président Roosevelt impose sa politique de sagesse : en présence d'une certaine reprise des affaires, augmenter l'horaire de travail est parfaitement admissible, dit-il, mais il est indispensable de le

faire dans une proportion qui permette l'embauchage des ouvriers chômeurs; c'est là le but indispensable qu'il faut atteindre pour éviter de retomber dans les errements passés. En fait, le Président refuse à l'industriel le droit d'augmenter son horaire de travail au delà d'une certaine limite tant qu'il restera sur le sol des Etats-Unis une armée importante de chômeurs. Les dispositions des codes sur les maxima de travail jouent ainsi le rôle d'une « digue » derrière laquelle, au lieu de rester étale, le niveau des demandes d'emploi peut sensiblement s'élever : grâce à elles en effet, à la plus petite reprise des affaires doit correspondre automatiquement en principe l'augmentation des places disponibles, l'ascension du pouvoir d'achat, synonyme de prospérité. Toutes ces mesures ont donc eu pour effet certain d'utiliser au mieux une reprise due à quelque autre cause, confiance ou spéculation. Voilà ce que l'on doit logiquement conclure quand on raisonne sur les chiffres précités.

Cependant, en dépit de toutes ces statistiques, nous verrons que, sur une échelle assez restreinte, la limitation des horaires a pu aussi déterminer *directement* elle-même ce réemploi auquel le Président Roosevelt tenait tant.

En étudiant les moyennes hebdomadaires de la durée du travail au cours de l'année 1932 et des premiers mois de 1933, nous avons dit, pour avoir un point de comparaison, que le régime actuel était le plus souvent celui de la semaine de 40 heures. Ceci est exact dans l'ensemble ; il nous reste à poursuivre maintenant un examen plus détaillé⁴. En fait, la semaine normale de travail que pré-

4. B. I. T., janvier 1934. — *Informations sociales*, 27 novembre 1933 et 25 juin 1934. — *Crise du capitalisme américain* (Etudes et Documents du P. I. T., 1933).

voient les codes va de 27 heures à 48 heures, même à 54 heures si l'on compte l'A. P. R. modifié des restaurants.

Nous allons dès lors classer par ordre de durée les horaires hebdomadaires normaux prescrits par chaque profession, industrie ou branche d'industrie. Si cette durée représente une moyenne calculée sur un certain nombre de semaines ou de mois, nous le préciserons entre parenthèses :

« *Semaine de 48 heures.* — Industrie du pétrole (salariés occupés aux distributeurs d'essence, dans les stations de service, garages ou autres établissements pour la vente d'essence au public ; tramways et autobus (salariés occupés dans les dépôts de voitures et les garages, conducteurs de voitures, chauffeurs d'autobus, etc.) (6 mois).

« *Semaine de 44 heures.* — Commerce des automobiles (détail) ; tramways et autobus (salariés divers des ateliers).

« *Semaine de 40 heures.* — Industrie automobile (employés de bureau et autres employés) ; chaussures ; matériaux de construction (employés de bureau) ; confection pour hommes (employés de bureau) ; houille ; confection pour dames et enfants (salariés occupés à la production exceptés) ; industrie textile du coton (6 mois pour les employés de bureau) ; industrie électrique (salariés occupés à la production et aux travaux s'y rapportant directement exceptés) ; outillage agricole (6 mois pour les employés de bureau) ; récipients en verre (6 mois pour les ouvriers d'usine, 1 mois pour les autres salariés) ; bonneterie (6 mois pour les employés de bureau) ; fer et acier (6 mois) ; bois d'œuvre et bois façonné ; pétrole (employés de bureau dans les opérations de forage, de production, de raffinage et de fonctionnement des pipe-lines ; les salariés occupés à la vente, à l'exception de ceux occupés aux distributeurs d'essence, dans

les stations de service, garages ou autres établissements pour la vente d'essence au public); industrie photographique (3 mois); fils de soie artificielle (4 semaines); théâtre (garçons de théâtre, nettoyeurs exceptés); tramways et autobus (employés administratifs); sous-vêtements (1 mois pour les employés de bureau); industrie textile de la laine; plusieurs autres codes approuvés pour différentes industries moins importantes.

« *Semaine de 36 heures.* — Vêtements pour hommes (salariés occupés à la production et aux travaux s'y rapportant directement); pétrole à l'exception des employés (employés de bureau exceptés); industrie électrique de bureau dans les opérations de forage, de production, de raffinage et de fonctionnement des pipe-lines (14 jours); constructions navales et réparation de bateaux (marchands) (6 mois).

« *Semaine de 35 heures.* — Industrie automobile (ouvriers d'usine); confection pour dames et enfants (à l'exception des employés de bureau et autres salariés occupés dans les bureaux et les services d'expédition); théâtres (placeurs, ouvreuses, nettoyeuses, garçons de théâtre).

« *Semaine de 32 heures.* — Constructions navales et réparations des bateaux (pour le compte du Gouvernement fédéral).

« *Semaine de 27 heures.* — Conduits en fonte (ouvriers d'usine). »

Telle est la durée normale de travail prévue par les principaux codes. En fait, la réforme ne se résume pas ainsi dans une simple énumération de chiffres plus ou moins élevés. Une étude plus approfondie de la question révèle au contraire une extrême souplesse dans les prévisions de chaque code. Et là encore la supériorité de la

méthode suivie par le Président Roosevelt sur les tentatives précédentes de la législation apparaît clairement : non seulement les lois d'Etat n'obtenaient que des résultats médiocres, mais encore l'impossibilité de les adapter avec discernement à chaque industrie en particulier incitait à la fraude et contribuait à les faire tomber rapidement en désuétude. Les rédacteurs des codes, au contraire, pouvaient parer à des difficultés qu'ils connaissaient de tout temps ; ils étaient intéressés d'autre part à prévoir eux-mêmes un règlement qui se révélât viable à l'usage. D'où, deux ordres de questions que l'on voit traiter avec le plus grand soin : d'une part, les modalités de calcul de la durée normale du travail ; d'autre part, les dérogations prévues tant en raison de la nature de l'établissement, de l'emploi, ou du lieu, que des circonstances extraordinaires qui se présentent parfois : fluctuations saisonnières, travaux urgents. C'est cet ensemble de mesures qu'il nous faut maintenant étudier.

Une question préliminaire peut se poser. Avant de fixer une limite au travail que l'employeur pourra exiger, il peut être utile de préciser ce qu'il faut entendre par « travail de l'ouvrier ». Seul le code de l'industrie houillère en fournit une définition. Il prévoit qu'il faut compter uniquement dans le calcul de l'horaire maximum « le travail effectué au lieu habituel de l'emploi, ou ailleurs dans une mine, non compris le temps consacré aux repas ». La convention applicable au bassin minier des Apalaches stipule aussi que « les conducteurs d'animaux iront chercher leurs mulets dans les écuries et les y ramèneront, mais que le temps employé à cette tâche ne sera pas compris dans la durée normale du travail ; leur journée commencera au moment où ils arrivent au point de

la voie et où ils reçoivent les wagonnets vides ». De même, « les conducteurs de tracteurs et les suiveurs de rames devront se trouver au point de la voie où ils reçoivent les wagonnets à l'heure fixée pour le commencement du travail ».

Dans le code de l'industrie automobile, le travail n'est pas envisagé sous son aspect habituel d'effort individuel fourni par l'ouvrier, sa durée n'est pas le prolongement de cet effort pendant un temps déterminé : il prévoit en effet que la durée hebdomadaire du travail sera calculée sur la base du travail moyen de *tous* les ouvriers dans chaque établissement. Il envisage ainsi le travail sous son aspect collectif dans une unité relativement importante, l'établissement. Quelques catégories de salariés peuvent alors être favorisés aux dépens des autres. C'est là un danger. En fait, cet inconvénient est limité, puisqu'il est prévu également que « les heures de travail de chaque salarié seront autant que possible conformes à la moyenne générale et ne l'excéderont en aucun cas de plus de 3 % ».

Ainsi, nous connaissons les maxima normaux imposés, nous avons vu d'autre part ce que ces deux codes entendaient spécialement par durée du travail ; il nous reste à examiner comment se calculent les horaires. Deux cas peuvent se présenter : la durée maximum, 48 heures, 40 heures, 36 heures par exemple, peut être observée pendant chacune des semaines de l'année, ou bien ce chiffre n'est qu'une moyenne que l'on doit calculer sur un nombre déterminé de semaines ou même de mois.

La première solution se recommande par sa simplicité et la facilité de son contrôle. On peut la considérer comme un idéal, mais un idéal irréalisable dans beau-

coup de cas. Sa rigidité même en effet serait une entrave trop sévère à une liberté d'action indispensable parfois à l'industrie. Un certain nombre de codes l'ont cependant imposée. Il en est parmi eux d'importants : code de la chaussure ; de la confection pour hommes, de la houille, de la confection pour dames et enfants, de l'industrie textile du coton et de la laine, de l'industrie électrique, du pétrole (à l'exception des ouvriers industriels occupés au forage, à la production, au raffinage et au fonctionnement des pipe-lines). Le code de la confection pour dames précise même les heures de début et de fin de travail de la journée : il déclare que « la durée hebdomadaire du travail sera répartie sur cinq journées ouvra-
bles dont chacune commencera à 8 h. 30 et se terminera à 16 h. 30 avec une heure d'interruption pour le repas ».

Il a semblé préférable à la plupart des industriels d'adopter une semaine variable : dans ce cas, le maximum fixé n'est qu'une moyenne calculée sur la base d'une période déterminée. C'est là le système adopté par plus de 100 industries ou branches d'industries.

La période servant ainsi de base au calcul de la durée moyenne du travail varie entre 14 jours (code de l'industrie du pétrole pour les ouvriers occupés au forage, à la production, au raffinage et au fonctionnement des pipe-lines) et une année (code de l'industrie du bois d'œuvre et du bois façonné). On trouve dans les autres codes des périodes prévues de six mois : industrie du fer et de l'acier, de l'outillage agricole, des constructions navales et réparation des bateaux marchands, textile du coton (employés de bureau). Le code de l'industrie photographique calcule son horaire moyen sur trois mois ;

c'est là aussi le chiffre prévu dans une quantité d'A. P. R. modifiés.

La souplesse d'une telle méthode se trouve accentuée dans quelques codes par de nouvelles distinctions : le calcul de la durée moyenne y varie selon l'espèce de salariés. Ainsi, dans l'industrie des fournitures de bureau, dans la bonneterie, le textile du coton, la fabrication des récipients en verre, le maximum ne se calcule pas sur la même base pour les employés de bureau et pour les ouvriers ; ou bien les uns sont soumis à un régime établissant une durée moyenne, les autres un horaire fixe.

De plus, suivant l'époque de l'année, la période de base peut ne pas être la même. Il en est ainsi dans certaines industries saisonnières : « Le code de l'industrie des appareils de chauffage au mazout fixe par exemple la durée hebdomadaire moyenne du travail des monteurs à 32 heures de mars à août, à 48 heures de septembre à novembre et à 40 heures de décembre à février, avec une moyenne maximum de 38 heures par semaine pour l'ensemble de l'année ; ce même code prévoit d'autres durées moyennes de travail pour les salariés occupés à la fabrication des appareils ».

L'administration du N. R. A., en acceptant ainsi les modalités les plus diverses, faisait preuve d'un sens politique très adroit, mais il était à craindre alors que l'efficacité de la réforme Roosevelt n'en devint plus apparente que réelle. En effet, limiter le maximum de travail hebdomadaire à 40 ou 36 heures, est-ce un bien grand progrès si ce maximum se calcule sur une période aussi longue que trois mois, six mois, un an ? Miss Perkins, secrétaire d'Etat au travail, ne manqua pas d'en faire la remarque dès le jour où le premier code de l'industrie

du fer et de l'acier fut transmis au Président. Elle n'eut pas de peine à prouver que si l'on voulait réellement empêcher un retour aux anciens abus, il fallait, dans ces mêmes horaires moyens que nous venons d'étudier, fixer un maximum absolu que rien n'autoriserait à dépasser. Ainsi trois méthodes pouvaient être suivies. Etablissement d'une durée moyenne de travail avec superposition, soit d'un maximum quotidien absolu, soit d'un maximum hebdomadaire, soit des deux.

De ces trois systèmes, le second est le plus fréquemment adopté. En effet, dans les codes et accords qui fixent une durée hebdomadaire moyenne du travail calculée sur la base d'un nombre déterminé de semaines, le total d'heures de travail pouvant être effectué pendant une semaine quelconque de l'année est presque toujours limité de façon absolue au chiffre de 48. Il en est ainsi dans le code du fer et de l'acier depuis l'intervention de Miss Perkins : en aucun cas, dans cette industrie, la semaine ne pourra désormais dépasser 48 heures réparties sur 6 jours, la moyenne maximum calculée sur 6 mois étant de 40 heures. Il en est de même dans le code de l'automobile. Dans celui des constructions navales, ce maximum hebdomadaire est de 40 heures, la durée moyenne sur 6 mois demeurant de 36 heures. Il est prévu dans l'industrie de la glace artificielle une durée moyenne de travail de 48 heures pour l'ensemble de l'année et une durée maximum de 56 heures en été et de 40 heures en hiver.

Tous ces maxima absolus demeurent donc en relation étroite avec la durée moyenne du travail autorisé : « C'est ainsi que le code de l'industrie des appareils de chauffage au mazout prévoit que la durée maximum du

travail sera de 40 heures par semaine pendant les périodes où la durée moyenne est fixée à 32 heures et de 48 heures lorsque cette moyenne est fixée à 40 heures. Le maximum absolu de 48 heures subsiste même pendant les périodes de l'année où la durée moyenne du travail peut atteindre elle-même 48 heures. »

Dans le cadre du maximum moyen autorisé existe parfois une limitation quotidienne. Elle est de 10 heures pour divers salariés de l'industrie métallurgique et pour un certain nombre de branches de l'industrie alimentaire, les conserves de viande par exemple.

Dans d'autres cas, le maximum quotidien peut être remplacé par un maximum de 16 heures de travail pour deux journées consécutives : code de l'industrie du pétrole (ouvriers occupés au forage, à la production, au raffinage et au fonctionnement des pipe-lines). On découvre encore une autre modalité : un maximum quotidien de 10 heures sous réserve que ne soit pas dépassé le maximum de 16 heures pour deux journées consécutives.

Dans l'A. P. R. et un grand nombre d'A. P. R. modifiés, il existe simultanément un maximum absolu, quotidien et hebdomadaire. Cette formule ne paraît avoir été adoptée par aucun code. Cependant, à côté d'une durée de travail moyenne de 40 heures calculée sur 6 mois, malgré un maximum absolu de 48 heures limitant chaque semaine, le code de l'acier renforce sa réglementation en s'engageant à appliquer toujours la journée de 8 heures « dès que les industries, participant au code, travailleront à 60 % de leur capacité de production ».

Ainsi nous comprenons comment l'énumération donnée ci-avant peut être fallacieuse, si elle n'est pas suivie d'un examen plus attentif. En effet, elle comporte deux

séries de chiffres de nature différente : les uns représentant la durée fixe d'une seule semaine de travail, les autres la durée moyenne de 3, 6, 10 semaines ou plus, mais jouant alors dans les limites d'un autre maximum quotidien ou hebdomadaire. Il n'existe donc pas par exemple une inégalité si grande entre les mineurs de l'industrie houillère qui travaillent régulièrement chaque semaine 40 heures, et les ouvriers des usines automobiles qui, pendant 6 mois, peuvent fournir hebdomadairement 48 heures de travail pour voir cet horaire tomber à 25 le reste de l'année. On peut regretter théoriquement de telles variations, en fait les industries qui les prévoient ne pouvaient se soumettre à un autre régime. Le code de l'automobile s'en explique parfaitement : « Le taux de production subit au cours de l'année des fluctuations importantes dues principalement à la concentration d'une grande partie de la demande annuelle d'automobiles sur quelques mois, et de plus au ralentissement de l'emploi par suite des modifications apportées aux modèles, et d'autres causes échappant au contrôle des industriels. »

Plusieurs codes ont cherché à empêcher deux sortes de fraudes au maximum obligatoire qu'il était facile de pratiquer à l'occasion du réemploi ou du travail par équipes. En effet, dans le cas où une durée moyenne de travail calculée sur la base de plusieurs semaines est autorisée, n'est-il pas indispensable d'empêcher qu'un salarié qui a été occupé chez un premier employeur pendant un temps supérieur à la durée moyenne du travail puisse être occupé à nouveau au delà de cette durée moyenne quand il change d'emploi? A ce sujet, le code du fer et de l'acier a prévu les dispositions suivantes : « A partir de la date d'entrée d'un salarié au service d'un adhérent

au code, ce dernier ne permettra pas sciemment à ce salarié qui aura aussi exécuté du travail pour un ou plusieurs autres employeurs de travailler pour lui pendant un nombre d'heures tel que si la totalité du travail avait été exécutée pour l'adhérent sus-mentionné, il en serait résulté une violation du code. » Le code de l'outillage agricole envisage surtout la responsabilité du second employeur en cas de connivence avec le premier : « Si un salarié quelconque travaille pour plusieurs employeurs pendant une période totale excédant le maximum, l'employeur qui n'aura pas eu connaissance du fait ne sera pas considéré comme ayant violé l'article en question. »

Dans les industries travaillant avec roulement d'équipes, il fallait empêcher l'emploi d'un même travailleur dans plus d'une équipe. Dès la discussion du premier code, celui de l'industrie textile du coton, la question fut envisagée. L'ordonnance présidentielle portant approbation dudit code stipule elle-même que « les dispositions relatives à la durée maximum du travail tendent à établir un nombre maximum d'heures de travail par semaine pour chaque salarié assujetti, de telle façon qu'en aucune circonstance un salarié ne soit employé ou qu'il ne lui soit permis de travailler au compte d'un ou plusieurs employeurs pendant une durée totale excédant le nombre d'heures prescrit pour une seule semaine ». Contre ce danger des doubles emplois qu'entraîne le travail par équipes, de nombreux codes ont incorporé dans la suite des dispositions analogues.

Malgré la souplesse obtenue dans beaucoup d'industries, le système des maxima ne pouvait se révéler viable à l'expérience que si un certain nombre d'exemptions

et de dérogations étaient minutieusement autorisées. La plupart des codes en ont avec raison déterminé le détail. Seul, semble-t-il, le code de la fabrication des distributeurs d'essence ne comporte aucune dérogation, il stipule uniquement en effet que la durée du travail « sera de 40 heures par semaine pour tous les salariés ». Ailleurs, la question des heures supplémentaires demeure simplement ouverte : le code de l'industrie des fleurs artificielles prévoit que ces heures seront autorisées « sur recommandation de la Commission des codes, avec l'autorisation de l'administrateur et aux conditions que celui-ci pourra fixer ».

Que les codes comportent des dérogations aux principes qu'ils posent, il n'y a pas lieu de le regretter. C'est là, en effet, une garantie de la sincérité des engagements souscrits. Des dérogations sont parfois prévues sans indication de cause ; certaines s'expliquent par la nature de l'établissement qui en bénéficie ; d'autres, les plus nombreuses, sont prescrites en faveur de fonctions dont il serait nuisible ou difficile de brider l'activité : personnel de direction, travailleurs intellectuels, vendeurs à domicile, spécialistes et techniciens ; parfois enfin les codes prévoient des mesures spéciales selon les fluctuations saisonnières ou en cas de travaux urgents.

L'exemple capital de dérogation prévue sans indication de cause nous est fourni par l'A. P. R. Il admet en effet « le droit de faire travailler 40 heures par semaine au maximum pendant 6 semaines au cours de la période de validité de l'accord », bien que la durée moyenne du travail fixée pour les ouvriers industriels et les artisans soit de 35 heures par semaine. De même, dans l'industrie de la chaussure, il est prévu que les salariés pourront tra-

vailler 45 heures par semaine au maximum, au lieu de 40 heures, pendant 8 semaines quelconques au cours de chaque période de 6 mois.

Ailleurs, l'exception peut consister uniquement à autoriser une répartition des heures de travail différente de celle qui est ordinairement prévue. Ainsi, dans le code de l'industrie des constructions navales et réparations des bateaux, le maximum quotidien peut être dépassé, mais la durée hebdomadaire de travail doit être respectée.

Un grand nombre d'A. P. R. modifiés pourraient nous fournir les modalités les plus variées de dérogations sans indication de cause. Mais c'est là un régime d'à peu près que l'Administration du N. R. A. n'a accepté dans les codes qu'avec une extrême répugnance. Des exemptions scrupuleusement justifiées sont plus intéressantes à étudier.

Nous avons dit qu'une première catégorie trouve son explication dans la nature même de l'établissement qui en bénéficie. C'est le cas des petits établissements. Le Président Roosevelt, craignant que les entreprises de minime importance ne supportent plus difficilement les charges nouvelles du N. R. A. que les gros établissements, envisagea pour eux un régime de faveur dans son A. P. R. : « La durée maximum de travail ne s'appliquera pas aux employés des établissements n'occupant pas plus de deux personnes dans les villes de moins de 2.500 habitants, lorsque ces villes ne font pas partie d'un centre industriel plus important. » Cette disposition se retrouve dans la plupart des A. P. R. modifiés. Elle est inscrite aussi dans le code de la banque. Parfois l'exception prévue comporte plus de précision : par exemple,

la durée sera de 48 heures au lieu de 40 heures dans les imprimeries et maisons d'édition situées à la campagne ; il en sera de même dans les établissements de l'industrie des matériaux où les ventes aux agriculteurs représentent au moins 66,2/3 % du chiffre total des affaires. En général, cette dérogation en faveur des petits établissements n'a pas été prévue par les codes importants. La raison en est simple. La grosse industrie, acier, fer, houille, pétrole et automobile, ne compte en effet que des entreprises considérables.

Deux codes prévoient aussi des dispositions dérogatoires en raison du caractère spécial des industries dont ils établissent le statut. Ce sont les codes du théâtre dramatique et musical ; des tramways et autobus. Dans le premier, les employeurs s'engagent à appliquer la semaine de 40 heures, mais font une exception formelle pour les périodes de répétition ; ils reconnaissent d'ailleurs qu'il y a là une source d'abus et s'engagent vaguement à réglementer la durée de ces périodes « d'une manière équitable et conforme à l'esprit de la loi sur le redressement industriel national ». Dans le second, un dépassement éventuel de 6 heures par semaine est prévu pour les conducteurs en raison de la variabilité des horaires et du trafic.

La nature du travail effectué par certaines catégories de salariés explique, comme plus haut le caractère spécial des industries que nous venons d'envisager, de nombreuses exemptions que l'on retrouve dans chaque code. Les personnes soumises à ces dispositions exceptionnelles sont : le personnel de direction et de surveillance, les travailleurs intellectuels, les employés de bureau, les vendeurs à domicile, les employés des services d'expédi-

tion, les spécialistes et les techniciens. Mais une question préliminaire se pose à propos des employeurs. Il est évident que ceux-ci ne sont visés par aucune disposition dans la plupart des codes ; on y parle en effet uniquement des salariés, et la chose n'est pas pour nous étonner : juridiquement, l'employeur, c'est le plus souvent un conseil d'administration. Cependant, certaines industries comportent, à côté d'établissements considérables, un grand nombre de petites entreprises où l'activité professionnelle du chef et propriétaire peut représenter un élément important de concurrence. Le code de la confection pour dames et enfants a voulu parer à ce danger ; il stipule que « la disposition sur la durée du travail s'applique à toutes les personnes accomplissant le travail d'un salarié à la fabrication ». Mêmes dispositions dans beaucoup d'A. P. R. modifiés.

Il faut distinguer de l'employeur le personnel de direction, de surveillance et de confiance. Ce sont là de véritables salariés. Ils ne pouvaient être exclus du régime de durée maximum de travail que moyennant des dispositions expresses. En fait, la plupart des codes les ont prises. L'accord présidentiel de réemploi en avait donné le premier l'exemple ; mais la définition de ce personnel varie d'un accord à l'autre. Le code du fer et de l'acier parle des « personnes occupant un poste de direction » ; dans le code des matériaux de construction, la formule est sensiblement la même : « personnel de direction ». Le code de la soie artificielle ajoute le qualificatif d'« administratif ». Le code de la banque assimile à la direction « toute autre fonction supérieure ou comportant une responsabilité directe ». Celui du fer et de l'acier envisage de plus « le personnel adjoint aux per-

sonnes occupant un poste de direction ou un poste similaire ».

L'A. P. R. exclut seulement « le personnel de direction dont les traitements sont actuellement supérieurs à 35 dollars par semaine » ; il précise d'ailleurs dans l'interprétation qui le suit (n° 15) que, sous condition d'un tel salaire, cette exception joue également à l'égard des salariés « qui exercent principalement, mais non entièrement, des fonctions de direction ». Certains codes ont adopté aussi ce double critère : dans le commerce des automobiles, le traitement limite est de 30 dollars ; il n'est que de 25 dollars dans l'industrie des conserves. Dans le code de l'industrie automobile, les deux éléments du critère sont distincts : sont exclus des dispositions sur la durée du travail « les employés touchant plus de 35 dollars *et* le personnel de direction ». Des dérogations sont, de même, prévues dans la plupart des accords pour « le personnel de surveillance ou les surveillants ». Il en est ainsi dans les codes de l'industrie textile, de l'industrie automobile, du charbon, des tramways et autobus, etc.. Dans le commerce des automobiles, sont exclus seulement les surveillants touchant plus de 30 dollars par semaine. L'industrie de la confection pour hommes limite à une moyenne de 40 heures, calculée sur toute l'année, la durée hebdomadaire du travail des surveillants au lieu de 36. Cette précision paraît exceptionnelle ; les autres codes prévoient l'exclusion pure et simple. On peut assimiler au personnel de surveillance les contrôleurs de charbon et les contrôleurs de pesage, auxquels le code de la houille refuse le bénéfice des dispositions sur la durée du travail.

Ce même code de la houille ajoute dans la liste de ses

exemptions au personnel de direction et de surveillance une autre classe de salariés : « le personnel de confiance ». C'est le seul accord, semble-t-il, où se trouve envisagée une telle catégorie d'employés. On peut en rapprocher cependant l'exception prévue dans le code de l'industrie photographique pour « les préparateurs d'émulsions occupés aux procédés secrets ».

L'accord présidentiel du réemploi est seul à prévoir une dérogation sur la durée du travail pour les travailleurs intellectuels. En effet, il exclut, dans son art. 4, « les pharmaciens diplômés et autres travailleurs intellectuels ». L'interprétation officielle précise plus loin qu'il faut grouper sous un tel qualificatif : « les reporters de journaux, rédacteurs, sous-rédacteurs et autres membres du personnel de rédaction ; internes, infirmières, personnel technique des hôpitaux et des services de recherche ».

Il existe d'autres travailleurs, tantôt exclus de façon absolue des dispositions des codes, tantôt soumis à une application plus souple de leurs règles. Les employés des services d'expédition et les livreurs à domicile constituent une de ces catégories. Il est exceptionnel qu'ils soient placés complètement en dehors de la réglementation : les codes du coton, de la laine, de la bonneterie, nous fournissent seulement un tel exemple. En général, les accords prévoient pour ces travailleurs des dispositions fixant une durée moyenne de travail plus longue, 10 % en sus de l'horaire habituel dans beaucoup d'A. P. R. modifiés. De même, dans le code de confection pour hommes, il est permis d'exiger des conducteurs de camion une moyenne de 40 heures de travail, calculée sur l'année entière ; le code des matériaux de construction

fixe cette durée à 44 heures. Dans d'autres cas, il est simplement prévu que les heures supplémentaires au delà de 48 heures par semaine devront être rémunérées à un taux majoré. — La plupart des codes ne prévoient rien en réalité à ce sujet : dans un grand nombre d'industries, ces travailleurs sont donc ordinairement soumis à la réglementation sur la durée du travail.

Rares aussi sont les exceptions prévues à propos des vendeurs à domicile. L'A. P. R. les exclut de toutes les restrictions apportées à la semaine de travail. Quelques codes seulement ont suivi cet exemple : code de la chaussure, des matériaux de construction, du commerce des automobiles.

Bien plus importante est la distinction entre les employés de bureau et les ouvriers industriels. Beaucoup la font pour soumettre les premiers à une durée maximum de travail plus élevée que les seconds. L'A. P. R. prévoit ainsi une semaine de 40 heures pour les employés de bureau, alors qu'elle est de 35 heures pour les ouvriers industriels. Le code de l'industrie automobile limite pour eux la semaine à 40 heures en moyenne, à condition qu'ils touchent hebdomadairement moins de 35 dollars. Ce même chiffre se retrouve dans le code du pétrole. Les exemptions totales sont très rares. Il semble qu'on en puisse trouver les deux seuls exemples dans le code de la houille et celui de la laine. Dans la bonneterie, une exemption simplement temporaire est prévue.

Des chartes importantes comme celles du fer et de l'acier, des constructions navales, de la confection pour dames et enfants, de l'industrie électrique, etc..., comprennent les employés de bureau dans la réglementation générale. Le Président Roosevelt attachait d'ailleurs la

première importance à ce qu'ils n'en soient pas exclus. Il le montra lors de la discussion du premier code, celui du coton. Ce fut là, en effet, une des conditions qu'il imposa à son approbation.

Un statut exceptionnel est parfois aussi envisagé à l'égard des spécialistes et des techniciens. L'A. P. R., par exemple, prévoit une dérogation pour « les cas très spéciaux où la restriction de la durée du travail des ouvriers très spécialisés dans les entreprises à marche continue entraînerait inévitablement une réduction de la production ». Dans le code du fer et de l'acier, dans celui de la soie artificielle, celui de la houille, l'exception concerne « les salariés occupés à des travaux techniques ». Ailleurs, on parle d' « artisans qualifiés ». Le code de l'industrie photographique assimile aux ingénieurs, dessinateurs, le personnel occupé à des travaux de recherche ou à des expériences. Dans l'industrie des constructions navales, une dérogation spéciale concerne « les salariés occupés dans le génie naval, dans les salles de gabarit et dans les services de commande » ; de même, ceux « dont le travail est nécessaire à la préparation des plans et à la commande des matériaux en vue des nouvelles constructions ».

Tout un ensemble de salariés occupés aux travaux d'entretien et de réparation demeurent aussi en dehors du régime commun. Les codes qui prévoient une telle dérogation donnent ordinairement une liste détaillée de ces travailleurs. Ce sont : les employés des ateliers de réparation, les mécaniciens, les monteurs, électriciens, chauffeurs, nettoyeurs, le personnel de garde. Tous ces groupes professionnels ne sont pas énumérés au complet dans chacun des codes. Certains font presque toujours

l'objet d'une dérogation spéciale (le personnel de garde, par exemple) ; d'autres, au contraire, sont rarement compris dans la liste (chauffeurs). Les monteurs ne sont mentionnés que dans un code, celui de l'industrie des sous-vêtements.

Pour cet ensemble de salariés occupés, en général, aux travaux d'entretien et de réparation, le mode de réglementation adopté varie considérablement d'une industrie à l'autre. Tantôt ces travailleurs sont totalement exemptés (code de la laine et de la bonneterie). Tantôt un dépassement de la durée de travail de 10 % est autorisé : il en est ainsi dans l'industrie textile du coton à la suite d'un amendement approuvé par le Président. Tantôt il n'est fixé aucune limitation à la durée de leur travail, mais toutes les heures supplémentaires effectuées au delà du maximum prévu pour les autres salariés doivent être rémunérées à un taux majoré (chaussures), et annoncées à la Commission compétente du code (soie artificielle). Dans d'autres codes enfin, il est stipulé que la durée du travail pour ces catégories professionnelles ne peut être augmentée qu'en cas d'urgence (chaussures, fer et acier, tramways et autobus). Parfois enfin, la proportion des salariés ainsi exemptés est limitée par rapport au nombre total des salariés de l'établissement ; le code de l'industrie du bois d'œuvre et du bois façonné, par exemple, stipule que le personnel des ateliers de réparation, le personnel de garde et les chauffeurs ne doivent pas représenter ensemble plus de 10 % du personnel total de chaque établissement.

Les dispositions restrictives sont quelquefois cumulées : ainsi le code de l'industrie du bois d'œuvre et du bois façonné prévoit que les heures supplémentaires du

personnel des ateliers de réparation, des chauffeurs et du personnel de garde seront, d'une part, soumises à la restriction signalée plus haut, visant le nombre maximum de ces salariés, et, d'autre part, autorisées uniquement lorsqu'elles sont « requises par la nature du travail » ; elles doivent, en outre, être rémunérées au taux normal majoré de 50 %.

Ainsi, par cet ensemble de dérogations, la réglementation édictée par les codes acquerrait un caractère pratique qui demeure, à l'heure actuelle, la meilleure garantie de son efficacité. Cependant, une limitation de la durée du travail ne se heurtait-elle pas encore à deux obstacles importants : les fluctuations saisonnières inhérentes à l'activité de certaines industries — les travaux urgents que la plus vigilante prévoyance ne saurait parfois éviter ?

Les industriels n'ont pas manqué de mettre en valeur ces difficultés. Nous avons déjà rapporté le texte du code de l'industrie automobile où les fabricants exposent les fluctuations importantes dues à la concentration de la majeure partie de la demande annuelle d'automobiles sur quelques mois. D'autres industries font écho. Ainsi, celle de l'outillage agricole rappelle que « la demande d'outillage agricole varie considérablement, même en temps de prospérité agricole relative ; elle dépend souvent de conditions atmosphériques imprévisibles ou d'épidémies. C'est ainsi, par exemple, qu'une récolte déficitaire de froment dans le Sud-Ouest peut entraîner un ensemencement considérable de maïs, en vue duquel un outillage spécial doit être livré sans délai. Aussi, les variations de la durée du travail ont-elles représenté un élément caractéristique de l'industrie de la fabrication

de l'outillage agricole et doivent-elles être autorisées ». Les banques subissent aussi le contre-coup des variations saisonnières de l'activité économique dans certains pays ; c'est pourquoi le code prévoit des heures supplémentaires « dans les districts et régions du pays où le caractère saisonnier du commerce, de l'agriculture ou de l'industrie, en rendant indispensable le déplacement d'un produit dans un délai limité, suscite une demande inusitée de transactions bancaires ». Dans l'industrie du bois d'œuvre et du bois façonné, le code définit les activités saisonnières « comme étant ordinairement limitées à une période de dix mois ou moins par année civile, par suite de l'altitude ou d'autres conditions naturelles ou climatiques ». Parfois enfin, les travaux peuvent se rattacher — c'est le cas de l'industrie des conserves — à des opérations concernant des produits saisonniers périssables, où la limitation de la durée du travail aurait pour effet d'occasionner la perte ou la détérioration de ces produits.

Ainsi, de nombreux codes reconnaissent le problème ; la réglementation à cet égard demeure très variée. Le plus souvent, la durée moyenne du travail est calculée sur une base assez large pour que les fluctuations saisonnières elles-mêmes n'en déterminent pas le dépassement. Le maximum fixé pour la journée ou la semaine de travail peut, lui aussi, être respecté : ainsi, le code de l'automobile qui avait mis très nettement l'accent sur l'entrave imposée par les afflux saisonniers de la demande à toute réglementation, est parvenu grâce à la souplesse de ses dispositions à ne prévoir aucun régime d'heures supplémentaires. En effet, il déclare simplement « qu'en vue d'assurer aux salariés la semaine moyenne

de 35 heures, il sera nécessaire d'exploiter l'établissement à certaines époques pendant une durée sensiblement plus longue, mais aucun salarié ne sera occupé plus de six jours et plus de 48 heures par semaine ; et tous ces dépassements entreront en ligne de compte pour le calcul de la durée moyenne de la semaine ». De même, le code de l'industrie du bois d'œuvre et du bois façonné, qui accuse également de fortes fluctuations saisonnières, stipule que « la durée moyenne d'emploi dans les travaux saisonniers au cours de n'importe quelle année ne doit pas dépasser la durée normale ».

Cependant, l'élasticité que permet le calcul de la durée normale de la semaine sur une large base, s'est révélée parfois insuffisante pour faire face à des fluctuations particulièrement amples et brutales. Il a fallu alors, soit dépasser la durée moyenne de travail, soit faire subir simplement une entorse au maximum quotidien en restant simplement dans les limites de la durée hebdomadaire normale.

La première dérogation, la plus grave, est fréquente dans les A. P. R. modifiés. On la retrouve aussi dans quelques codes. Le code de l'industrie photographique autorise 144 heures supplémentaires par année « dans les cas d'urgence ou dans les branches d'industrie ou ateliers auxquels la demande saisonnière impose une production inhabituelle et temporaire ». Le code de la confection pour hommes déclare que « les tailleurs de confection et d'uniformes pourront effectuer pendant la forte saison des heures supplémentaires rémunérées au taux normal ; le nombre de ces heures et des semaines pendant lesquelles elles seront autorisées sera fixé par la Commission du code de la confection pour hommes ».

Dans le code de la confection pour dames et enfants, on trouve une disposition exceptionnelle de ce genre : « Les heures supplémentaires sont interdites ; toutefois, l'administration pourra autoriser une prolongation de la durée du travail pendant la forte saison, lorsqu'elle estimera que la main-d'œuvre de l'industrie visée est entièrement occupée et que la situation permet une telle dérogation. » Le code de la banque exige, de même, une communication à la Commission du code des heures de travail supplémentaires effectuées.

On ne trouve pas d'exemple parmi les codes de clauses autorisant simplement un dépassement de la durée quotidienne du travail dans les limites du maximum moyen hebdomadaire. Mais là encore, les A. P. R. modifiés en fournissent une nombreuse illustration.

Un dernier obstacle existe à l'efficacité des engagements en matière de durée du travail : c'est la nécessité plus ou moins fréquente selon les industries de faire face à des travaux urgents. Les codes ont prévu une telle situation. Il importe d'abord de bien préciser ce terme de travaux urgents : il ne saurait comprendre une forme quelconque de travail supplémentaire d'ordre commercial, sinon ce seraient sous un vocable nouveau les mêmes fluctuations saisonnières que nous envisagions plus haut. Par travail urgent, il faut envisager uniquement celui qui revêt un caractère accidentel.

C'est d'ailleurs ainsi que l'entendent les codes. La plupart, en effet, n'emploient pas ce terme qui peut prêter à équivoque ; ils se bornent, ainsi que nous l'avons vu plus haut, à exclure du personnel soumis à des maxima de travail les travailleurs des ateliers de réparation, les électriciens, les monteurs, etc... De ce fait, le travail

urgent, d'origine accidentelle, échappe presque toujours indirectement. à toute limitation gênante.

Ainsi, en cas d'urgence, les dispositions autorisant des heures supplémentaires ne visent, en principe, qu'une catégorie déterminée de salariés, et ne s'appliquent pas à l'ensemble du personnel. Il en est autrement dans deux codes. La charte de l'industrie électrique stipule, en effet, que, d'une façon générale, la limitation de la durée de travail ne sera pas appliquée dans les cas d'urgence ; mais cependant, pour ne pas laisser une latitude dangereuse aux employeurs, il est prévu « qu'à la fin de chaque mois civil, ils devront présenter à l'organe de contrôle un mémoire sur le nombre d'heures-ouvriers effectuées pendant ledit mois pour parer à des cas d'urgence ». — Le code des tramways et autobus prévoit, d'autre part, que les dispositions sur la durée du travail ne s'appliqueront pas « aux cas d'urgence, par exemple en cas de tempête de neige, d'inondation, d'incendie ou d'autres causes échappant au contrôle des industriels ».

Il a été envisagé parfois qu'à l'excédent de travailleurs qui caractérise la période actuelle, pourrait succéder une pénurie de main-d'œuvre dans un avenir plus ou moins lointain. Une telle perspective peut paraître bien hypothétique ; en fait, il est possible qu'elle se réalise dans les emplois un peu spécialisés. L'exclusion des spécialistes du bénéfice de toute disposition sur la durée de travail a donc déjà répondu à un tel danger. Le code de l'industrie du fer et de l'acier comporte cependant une dérogation de portée plus générale ; il prévoit que « les dispositions sur le maximum de travail seront applicables tant que des salariés qualifiés pour le travail à effectuer seront disponibles dans les localités où a lieu la demande de main-d'œuvre ».

Le code de l'industrie des récipients en verre ne s'est pas borné à envisager une dérogation en cas de pénurie de main-d'œuvre ; il s'est efforcé de remédier à cette situation anormale. En effet, s'il autorise en l'occurrence, comme l'industrie du fer et de l'acier, des heures supplémentaires, il limite la durée de cette autorisation à une période de trois mois, à partir du jour de l'approbation du code. C'est reconnaître ainsi aux employeurs le devoir de s'intéresser à la formation professionnelle des jeunes, et faire supporter par eux seuls dans l'avenir les conséquences de cette négligence sur ce point.

En groupant dans un ordre logique les dérogations prévues dans la plupart des codes, nous ne prétendons pas en avoir fourni une liste complète. On pourrait relever, dans chaque accord, des exemptions d'un caractère spécial qu'il est impossible ou fastidieux de rapporter. Citons, à titre d'exemple, les dérogations prévues dans le code de la houille pour les salariés « tenus de rester en service pendant que les hommes entrent dans la mine ou en sortent » pour ceux dont le travail comprend le fonctionnement des cages et le halage des animaux et du charbon en transit. Dans le code du pétrole sont exclus de toute réglementation les ouvriers des pompes affectés aux puits qui, par suite de la situation de ces derniers, ne peuvent pas être relevés. Dans l'industrie du bois d'œuvre et du bois façonné, même exclusion frappant les cuisiniers des camps — dans le code des tramways et autobus : garde-barrières et garde-lignes.. — la liste pourrait s'allonger ainsi sans aucun intérêt.

Après avoir prévu dans les moindres détails la durée maximum de travail, ses différents modes de calcul, les dérogations qu'elle comporte, les rédacteurs des codes

devaient s'efforcer d'empêcher que la réglementation qu'ils imposaient, ne soit tournée de quelque manière par les employeurs. Ils eurent raison de dénoncer certaines manœuvres comme des fraudes. Les employeurs, par exemple, pouvaient être tentés d'exiger, comme compensation à la réduction de la durée du travail, un accroissement du rendement de leur personnel. Il était vraisemblable que certains augmenteraient, dans ce but, le nombre de machines confiées à un seul ouvrier, et pratiqueraient ainsi le système connu sous le nom de « stretch-outs ». L'industrie textile du coton ne songea pas à interdire cette manœuvre frauduleuse dans son code, mais le Président Roosevelt, en approuvant l'accord, le 9 juillet 1933, s'efforça de réparer lui-même cet oubli. Il prescrivit que « afin d'empêcher une accélération exagérée du travail, désavantageuse pour les salariés et contraire au but visé par la loi de redressement industriel national, tous les accroissements de la somme de travail ou de la quantité de production exigée des salariés, au delà de celle qui était exigée le 1^{er} juillet 1933, devront être portés à la connaissance de l'organe institué par le code et de l'administration, et approuvés par eux ». Le code du coton était le premier à recevoir l'approbation du Président ; les mesures que celui-ci tenait ainsi personnellement à imposer devaient fatalement se retrouver dans d'autres accords. Ainsi, une stipulation identique se trouva insérée, spontanément cette fois-ci, dans le code de la laine. Il est prévu qu'aucun salarié « occupé dans une manufacture du textile de la laine ne sera tenu d'effectuer une quantité de travail dépassant celle qui était normalement effectuée le 1^{er} juillet 1933, à moins qu'une telle augmentation ne soit soumise à

l'administrateur et approuvée par lui ». Il est à remarquer que la formule employée ici est moins précise que celle imposée quelques jours plus tôt par le Président. Dans le code du coton, en effet, « l'accroissement de la somme de travail ou de la quantité de production exigée des salariés » est interdit; dans le code de la laine, il n'est parlé que de « la quantité de travail »; or, cette expression demeure très vague : dès lors, est-il interdit à l'employeur d'exiger de l'ouvrier un effort productif plus grand en le mettant au service d'un nombre de machines plus important qu'autrefois ? — l'expression « quantité de travail » est bien difficile à définir si elle n'est pas employée, ce qui est le cas, comme synonyme de durée.

Les industries de la bonneterie et de la confection pour hommes suivent l'exemple donné par les textiles : leurs codes interdisent aux employeurs de chercher à compenser la réduction de la durée du travail par un accroissement du rendement de leur personnel.

A vrai dire, ces mesures n'ont pas été prises uniquement dans le but de défendre le salarié contre les manœuvres d'employeurs adroits, résolus à tourner la réglementation de la durée du travail. Elles ont été imposées aussi comme arme de défense contre la surproduction. Cet objectif que le Président s'est efforcé d'atteindre en matière agricole, il ne l'a pas négligé parfois dans sa politique industrielle des codes. Il y a, par exemple, mesure économique plutôt que sociale, à prévoir une limitation non seulement au travail des hommes, mais aussi à la durée du fonctionnement des machines, comme c'est le cas dans le code de l'industrie textile de la laine, celui de la manufacture de sous-vêtements et

articles similaires. De même, le désir de protection ouvrière n'a pas de part, dans l'interdiction que donne le code de la confection pour dames et enfants d'employer plus d'une seule équipe de travailleurs par jour. Etant donné le caractère de ces mesures, nous ne faisons que les signaler.

Après cette étude, la réglementation de la durée maximum de travail dans les codes nous apparaît donc comme un ensemble de mesures complexes, de règles essentiellement souples, variant selon les professions, les emplois, les circonstances de temps et de lieu. Cette élasticité a permis le fonctionnement immédiat et sans heurts des horaires nouveaux ; c'est là surtout pour l'avenir une garantie sérieuse de vitalité.

SECTION III. — SALAIRES MINIMA.

L'imposition de salaires minima dans les codes constitue une révolution plus importante que la limitation des heures de travail. Nous avons vu, en effet, que les interventions législatives, sur ce point, ont été plus particulièrement bridées par la jurisprudence des Cours. Un maximum de travail put être imposé en faveur de tous les ouvriers dans deux états, Oregon et Mississipi, sous couvert de mesures d'hygiène. Aucun état, au contraire, n'accorda le bénéfice d'une rémunération minimum à tous les salariés sans distinction de sexe ni d'âge : les mineurs et les femmes seulement se trouvèrent parfois protégés — et encore, depuis le mouvement jurisprudentiel de 1924, la loi du Massachussetts demeura-t-elle seule effectivement applicable. Le progrès réalisé

dans ce domaine par la politique du Président Roosevelt est donc particulièrement remarquable.

On pourrait être tenté d'adopter ici la même méthode que dans notre étude sur la durée maximum de travail : mettre en valeur les chiffres prévus dans les codes, par une comparaison rapide avec les statistiques des années précédentes, afin de juger, d'une part, s'il y a quelque progrès dans la situation de l'ouvrier, d'autre part, si les perspectives d'augmentation du pouvoir d'achat, que faisait miroiter le Président Roosevelt, ont quelque chance de recevoir bientôt une confirmation dans la réalité.

Une telle comparaison se révèle malheureusement des plus difficiles : les statistiques que l'on peut opposer aux chiffres des codes représentent uniquement des moyennes obtenues en divisant la somme totale dépensée en salaires et traitements, dans un certain nombre d'établissements représentatifs, par le nombre des travailleurs embauchés. Or, bien plus que la durée du travail, les salaires varient considérablement selon la catégorie d'ouvriers ; les moyennes sont donc particulièrement trompeuses dans ce domaine : elles masquent les salaires de famine que les employeurs imposaient souvent aux ouvriers non spécialisés, tels que les manœuvres. D'autre part, les salaires réels seuls nous intéressent ; le coût de la vie ayant baissé dans de notables proportions, un réajustement est donc perpétuellement nécessaire.

L'étude des statistiques des années précédentes n'est cependant pas sans enseignements. Voici, d'après le Bureau des statistiques du Travail, les gains hebdomadaires moyens par tête de 1929 à juin 1933 :

Groupes d'industries	1929	1932	1933					
			Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin
	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$
Ind. manufacturières ..	27 36	18 18	16 68	16 53	15 75	16 32	17 40	17 99
Mines de houille	25	13 78	13 59	14 06	11 73	10 82	11 41	12 45
Mines d'anthracite.....	30 85	24 86	23 94	28 11	25 98	21 03	20 20	25 23
Mines métalliques	50 12	18 63	18 21	18 37	18 81	18 23	18 28	18 85
Commerce gros.....	30 26	26 84	27 15	25 97	26 32	25 69	26 22	25 60
Commerce détail	23 81	19 48	19 96	19 45	18 96	18 87	18 96	18 97

Voyons maintenant les gains horaires moyens dans les mêmes groupes d'industries, d'octobre 1932 à juin 1933 :

Groupes d'industries	1932			1933					
	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin
	Cts	Cts	Cts	Cts	Cts°	Cts	Cts	Cts	Cts
Industr. manufacturières.	43 7	43 5	43 3	42 7	43 7	43 5	42 9	42 3	41 9
Mines d'anthracite.....	82 7	81 9	82 3	83 6	81 5	83	81 6	81 4	81 7
Mines de houille	47 8	48 2	47 5	48 1	46 4	46 6	45 2	45 2	45 6
Commerce gros.....	55 3	55 1	55 8	56 7	54 3	54 3	54 2	54 1	53 2
Commerce détail	43 1	42 3	41 6	43 1	41 8	41 8	41 2	41 4	41 3
Total y compris d'autres groupes.....	46 3	46	45 8	46 1	45 7	45 3	44 6	44 2	43 9

De ces deux tableaux, diverses conclusions se dégagent. A partir de 1929, la chute des salaires est très rapide ; il semble bien que, malgré une diminution du coût de la vie évaluée par certains à 22 % de 1929 à 1932, le salaire réel ait notablement baissé dans les industries manufacturières, les mines de houille, les mines métallurgiques.

Une hausse s'effectue cependant dans le taux moyen des salaires hebdomadaires à partir d'avril 1933 ; mais, par contre, les gains horaires n'augmentent pas et continuent même à marquer une certaine tendance à la baisse. Le mouvement ascensionnel de la rémunération hebdomadaire a donc son origine dans un accroissement parallèle de la journée de travail. Ainsi, malgré une amélioration très nette, il n'y a pas la preuve ici d'une politique systématique de hausse des salaires pratiquée spontanément par les chefs d'entreprises avant l'adoption des codes.

Nous comprenons, dès lors, au moyen de ces statistiques, dans quel sens s'exerçait l'évolution des salaires de mars à juin 1933, et de quelle façon des progrès auraient continué à se réaliser sans l'introduction des codes dans l'économie américaine : une reprise des affaires, due à l'abandon de l'étalon-or, au retour de la confiance ou à la spéculation, aurait provoqué quelque temps une augmentation légère du salaire hebdomadaire sans accroissement du taux horaire et sans embauchage important d'ouvriers nouveaux ; la capacité d'achat de la classe ouvrière s'en serait accrue dans une infime proportion ; la crise de sous-consommation n'aurait donc en rien été résolue, l'amélioration se serait révélée sans lendemain.

Nous verrons, au contraire, qu'après la mise en vigueur des codes, l'institution conjuguée de salaires minima et d'horaires réduits provoqua un maintien du salaire hebdomadaire, mais aussi un accroissement de la rémunération horaire et une diminution du chômage : par conséquent, augmentation du pouvoir d'achat, gage d'une reprise des affaires, due à des causes plus stables et plus

durables que des éléments purement psychologiques. Nous insisterons sur ce point plus loin.

Il nous faut étudier maintenant cette réglementation des salaires minima telle qu'elle est prévue dans les codes ⁵.

Les minima hebdomadaires adoptés gravitent le plus souvent de 12 à 15 dollars. Les minima horaires varient entre 30 et 40 cents.

Pour une même profession, on relève des différences extrêmement importantes : ainsi, dans la bonneterie, les taux hebdomadaires vont de 12 à 27,50 dollars ; dans la confection pour dames, de 26 à 47 dollars ; dans l'industrie du théâtre dramatique et musical, de 30 à 75 dollars. On trouve les mêmes écarts dans les salaires horaires.

De telles variations n'ont rien d'étonnant : pour rendre réellement efficace la législation de salaires minima, il est évident qu'il ne fallait pas fixer une base unique dans chaque code. La nature diverse des emplois occupés par les salariés justifie une première série de distinction ; les conditions économiques et ethniques différentes, selon les régions, en motifient une seconde ; l'importance variable des villes, l'expérience plus ou moins grande des travailleurs, la puissance de travail relative des sexes expliquent enfin les régimes multiples que l'on trouve parfois à l'intérieur d'un même code. La souplesse de ces dispositions mérite une étude détaillée.

Le premier objectif que devait atteindre l'Administration de redressement, c'était la multiplication des taux minima selon les emplois dans une même industrie. En effet, prévoir un seul salaire de base pour les fonctions

5. *R. I. T.*, avril 1934. — *Informations sociales*, 25 juin 1934.

si diverses que règlemente parfois le même code, eut été la faillite certaine de la politique de hausse des salaires que tentait de réaliser le Président Roosevelt. Un minimum unique aurait évidemment correspondu au travail du dernier des manœuvres et laissé une liberté d'action trop grande aux employeurs en ce qui concerne les ouvriers qualifiés et le personnel spécialisé. En règle générale, plus le code entre dans des distinctions, plus il a de chances de se révéler efficace.

Quelques codes se contentent d'adopter un critère général pour discriminer les bénéficiaires de salaires minima : les uns prévoient des régimes différents pour les salariés occupés à la production et ceux qui ne le sont pas ; d'autres, pour les ouvriers qualifiés et les manœuvres.

La première distinction se trouve dans le code de la confection pour hommes : 40 ou 37 cents l'heure, selon la région, pour les ouvriers occupés à la fabrication, 14 ou 13 dollars la semaine pour ceux qui n'y participent pas ; dans le code de l'électricité : 40 cents l'heure aux premiers, 15 dollars la semaine aux seconds ; les chiffres sont de 40 cents et 14 dollars dans l'industrie du linoléum ; de 35 cents et 14 dollars dans celle des machines textiles ; la confection pour dames, enfin, comporte des minima allant de 29 à 47 dollars la semaine ou de 60 cents à 1 d., 50 l'heure pour les ouvriers de la fabrication, alors que les autres salariés n'ont droit qu'à un minimum de 26 à 41 dollars ou 53 à 85 cents.

Une classification sensiblement identique se retrouve dans l'A. P. R. : un minimum de 40 cents l'heure est accordé aux ouvriers, tandis que les employés de bureau bénéficient d'un taux de 12 à 15 dollars la semaine. Cette

distinction est adoptée par un certain nombre de codes : parmi les plus importants, celui de l'automobile prévoit une rémunération horaire de 40 à 43 cents pour les ouvriers, et un gain hebdomadaire de 14 à 15 dollars pour les employés de bureau.

Le second critère général selon lequel une différence de régime est parfois envisagée en raison de l'emploi est celui qui distingue entre les manœuvres et les ouvriers qualifiés. Dans le code du fer et de l'acier, les premiers ont droit à un minimum horaire de salaire qui varie selon le district, de 25 à 40 cents, alors que les ouvriers qualifiés bénéficient, en général, d'une augmentation de 15 % sur ces derniers chiffres. Dans celui de la houille, les ouvriers qualifiés du fond sont soumis à des minima horaires allant de 3 d., 40 à 5 d., 63, selon les régions ; pour les manœuvres de la surface, les chiffres vont de 2 d., 40 à 4 d., 82.

Sans recourir ainsi à quelque critère général, un grand nombre de codes prévoient en détail des minima différents selon les diverses occupations qu'ils sont appelés à réglementer. Il serait fastidieux et inutile de rapporter les listes de chiffres qu'ont établies certains accords, d'énumérer, par exemple, les minima auxquels ont droit dans les codes de la confection pour dames et pour hommes, les tailleurs, apiéceurs, finisseurs, repasseurs, etc... ; dans le code dramatique et musical, les taux divers dont bénéficient les agents de publicité, directeurs, caissiers, acteurs, choristes, musiciens et machinistes. Il y aurait à fournir de véritables tableaux de chiffres, si l'on voulait suivre tous les codes dans les multiples distinctions qu'ils se sont ingéniés à établir selon des fonctions plus ou moins délicates ou pénibles qu'assument les salariés.

Une autre série d'inégalités que l'on retrouve dans les codes a sa justification dans les conditions économiques et ethniques totalement différentes qui caractérisent les diverses régions des Etats-Unis. Les rédacteurs du code du fer et de l'acier ont expliqué très nettement les motifs d'une telle politique : « L'histoire de l'industrie, exposent-ils, montre qu'il y a toujours eu des variations de salaires d'une région à une autre, variations dues surtout aux différences existant dans le coût de la vie, dans les conditions économiques générales et dans les possibilités de trouver sur place le personnel nécessaire aux industries ».

La plupart des codes prévoient des taux minima différents suivant les régions où s'exerce l'activité des travailleurs. L'accord présidentiel de réemploi n'avait envisagé cependant qu'un seul régime applicable à tous les ouvriers ou tous les employés des Etats-Unis, mais peu de chartes ont suivi cet exemple : parmi les plus importantes, seules celles de l'industrie automobile, du théâtre dramatique et musical, des entreprises électriques et photographiques se sont ralliées à la formule d'un barème unique de minima de salaires pour tout l'ensemble du territoire. C'est là, certes, une solution recommandable par sa simplicité, mais qui n'offre en fait qu'une apparence d'égalité, comme l'ont fait remarquer les rédacteurs du code du fer et de l'acier ; d'autre part, il est évident que l'administration du redressement industriel ne pouvait méconnaître des traditions, contestables peut-être d'un point de vue purement humain, mais que les nécessités d'une politique réaliste obligeaient certainement à respecter : avant tout, il fallait éviter de poser les fondements d'un simple royaume d'Utopie.

Dans ce but, la division du pays en deux zones, nord et sud, fut adoptée par une centaine de codes pour la fixation d'une double série de salaires minima. Une définition précise de ces deux régions n'est pas toujours donnée dans les chartes mêmes qui distinguent pour chacune d'elles des régimes différents. Ainsi, l'industrie textile du coton ne fournit aucune énumération des Etats qu'elle comprend dans la zone sud désavantagée ; les constructions navales se signalent par la même négligence. Les autres codes sont plus précis : en général, les Etats compris dans la zone sud sont les suivants : Virginie, Virginie occidentale, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Géorgie, Floride, Kentucky, Tennessee, Alabama, Missisipi, Louisiane, Arkansas, Oklahoma, Texas, Maryland. En réalité, sur ces 15 territoires, trois seulement, l'Alabama, la Géorgie et le Mississipi se retrouvent toujours dans la zone sud, la moins favorisée.

La différence entre les salaires hebdomadaires des deux circonscriptions ainsi délimitées ne dépasse pas ordinairement 1 dollar. Ainsi, les codes de la laine et de la confection pour hommes prévoient 14 dollars dans le nord pour 13 dans le sud ; celui du coton 13 pour 12 ; ceux de la bonneterie et des sous-vêtements de même. Les A. P. R. modifiés du commerce de détail et des denrées alimentaires limitent aussi la différence à 1 dollar.

Dans les industries qui fixent des minima horaires, les chiffres respectifs sont pour les constructions navales : 45 cents dans le nord et 35 dans le sud ; pour le textile de la laine 35 et 32,5. La confection pour hommes, 40 et 37.

Certains codes distinguent entre le nord et le sud sur

une base autre que celle des Etats : l'industrie de la laine et celle des boîtes à cigares délimitent le sud suivant une ligne idéale allant de Mason à Dixon, les fabriques de machines pour l'industrie textile prennent comme point de repère le fleuve Potomac, l'industrie des vêtements de coton le 38° parallèle.

Le code de la confection pour dames prévoit des taux de salaires inégaux suivant une répartition géographique toute différente. Le pays s'y trouve divisé en zones est et ouest. La première comprend les Etats suivants : Maine, New-Hampshire, Vermont, Massachussets, Rhode-Island, Connecticut, New-York, Pensylvanie, New-Jersey, Delaware et Maryland. Les salariés de la zone orientale ont droit à une rémunération plus élevée que les autres : un tailleur travaillant aux pièces devra toucher 1 d. 26 par heure dans l'ouest, et 1 d. 50 dans l'est ; à l'intérieur de la zone orientales, les villes de New-York et de Philadelphie se trouvent même avantagées : taux supérieurs de 10 % à ceux des autres villes.

Les inégalités dans les taux de salaires ne sont pas toujours basées sur des distinctions géographiques aussi simples : en effet, à l'intérieur de la zone sud, sept codes créent deux ou plusieurs échelles de tarifs ; huit autres codes prévoient de même des échelles différentes à l'intérieur de la zone nord. Neuf chartes importantes enfin négligent d'établir une répartition selon les points cardinaux, mais déterminent minutieusement un grand nombre de véritables districts de salaires. Ainsi le code de la houille fait varier son échelle de minima selon 17 régions carbonifères. C'est dans le Tennessee qu'on trouve le taux le plus bas, dans le Montana le plus élevé : 3 d. 40 par jour pour les ouvriers qualifiés dans le premier, 5 d. 63

dans le second ; pour les manœuvres, 2 d. 40 contre 4 d. 82.

Dans le code du fer et de l'acier, 21 districts sont prévus. La différence de rémunération peut atteindre 5 cents par heure de travail entre les salaires du district méridional, et ceux des districts de Pittsburg, du Colorado et de la Vallée de l'Ohio.

Les régions que distingue le code du pétrole sont soumises à des régimes de taux horaires minima allant de 45 à 52 cents, en ce qui concerne la production, le forage, le raffinage et le fonctionnement des pipe-lines. Les Etats qui bénéficient du régime le plus favorable sont toujours en réalité sensiblement les mêmes : New-York, New-Jersey, Pensylvanie, Washington, Orégon, Californie ; au contraire, les régions de l'Atlantique sud et du centre sud-est se trouvent encore pratiquement désavantagées : Virginie, Caroline, Floride, Alabama, Mississipi, etc...

Une autre distinction se retrouve dans les accords industriels, établie elle aussi en raison des différences qui peuvent exister selon les localités dans le coût de la vie et le standard of living : 93 des 300 premières chartes accordent aux salariés des rémunérations plus ou moins élevées selon l'importance des villes où ils travaillent. L'A. P. R. fournit l'échelle de salaires suivante : « Les employés de comptabilité, de banque, de bureau, de service ou de vente ne toucheront pas moins de 15 dollars par semaine dans les villes de 250.000 à 500.000 habitants ou dans la zone économique immédiate de ces villes ; ni moins de 14,50 dollars par semaine dans les villes de 250.000 à 500.000 habitants, ou dans la zone économique immédiate de ces villes ; ni moins de 14 dollars par se-

maine dans les villes de 2.500 à 250.000 habitants ou dans la zone économique immédiate de ces villes, et, dans les villes de moins de 2.500 habitants, tous les salaires seront augmentés de 20 % au moins, à condition que cette majoration n'entraîne pas le paiement de salaires supérieurs à 12 dollars par semaine ». Dans l'interprétation officielle qui suit le texte de l'A. P. R. la « zone économique immédiate » est définie « celle dans laquelle les détaillants se trouvent en concurrence directe ».

La plupart des accords reproduisent les mêmes chiffres dans une progression identique. Il en est ainsi par exemple du code de la banque et de celui du pétrole en faveur des salariés occupés aux distributeurs d'essence.

Tout en adoptant le principe des minima variables selon l'importance numérique des villes, un grand nombre de chartes ont eu recours à des modalités légèrement différentes. Celle de l'automobile ne prévoit, par exemple, que trois séries de minima au lieu de quatre : les deux premières sont celles de l'A. P. R. ; la dernière par contre groupe tous les salariés des villes de moins de 250.000 habitants. Le code de la chaussure envisage deux catégories de villes seulement : celles qui renferment plus de 250.000 habitants, et celles qui en comptent de 20.000 à 250.000. On trouve encore d'autres classifications : villes de plus de 500.000 âmes, de 10.000 à 500.000, de 2.500 à 100.000 et moins. Les exemples pourraient se multiplier ; ceux-là suffisent à faire comprendre l'esprit de souplesse qui a présidé à l'élaboration des codes.

Par ces diverses distinctions, en effet, les rédacteurs se sont appliqués à rendre supportables les charges nouvelles qui résultaient pour les industriels de la réglementation des salaires minima. Ils ont évité avant tout de

procéder d'une façon trop abstraite et ont eu raison de préférer aux principes d'une générosité illusoire, auxquels les employeurs n'auraient pu longtemps se conformer, les règles multiples, les exceptions nombreuses et compliquées qui risquaient moins de faire perdre contact avec la réalité. Le Président Roosevelt n'ignorait pas qu'il est vain de chercher à rompre du jour au lendemain avec des traditions même abusives : une continuité avec le passé était indispensable dans les mesures que prévoyaient les codes.

C'est dans ce but qu'à côté des nombreuses distinctions que nous venons de rapporter, on voit parfois les rédacteurs des codes adopter une autre méthode : proportionner le salaire minimum actuel à la rémunération effectivement accordée avant le 15 juillet 1929. Un tel système se retrouve dans l'A. P. R. D'après celui-ci, les ouvriers industriels ont droit à un salaire minimum de 40 cents l'heure, mais au cas où le gain horaire n'a pas atteint un taux aussi élevé à la date du 15 juillet 1929, les industriels reçoivent le droit de revenir simplement aux tarifs de cette époque, sans toutefois payer moins de 30 cents l'heure.

Cette mesure prudente prouve le souci du gouvernement de ne pas faire œuvre radicalement révolutionnaire, mais d'agir en tenant compte, tant du bien-être ouvrier nécessaire à la reprise des affaires, que de la situation financière de l'entreprise dont il serait dangereux et vain de se désintéresser. Le code de l'électricité a adopté une formule semblable en faveur de « tout salarié occupé à la production » ; il autorise les industriels à reprendre le taux de salaire horaire pratiqué avant la crise, s'il ne dépassait pas alors 40 cents, mais interdit aux

employeurs de descendre au-dessous de 32 cents. De même, dans la charte de l'industrie du verre et dans celle des transports, la rémunération est de 40 cents l'heure ou de 30 cents. au moins, si le salaire payé au 15 juillet 1929 était inférieur à 40 cents. L'accord passé par les fabricants de machines textiles prévoit le retour pur et simple aux salaires de 1929 avec minimum horaire de 30 cents. pour « les aides occupés à l'extérieur, les expéditeurs du sud de Potomac, les débutants, les apprentis et le personnel de garde ».

Tout cet ensemble extrêmement nuancé de prévisions diverses constituait certes un gage de bon fonctionnement pour les mesures prises dans les codes sur la rémunération minimum de l'ouvrier. Cependant, quelle que fût l'habileté et la sincérité des rédacteurs, deux dangers subsistaient inhérents à toute réglementation de salaires. Il fallait éviter que la mauvaise volonté de certains employeurs ne transforme effectivement les minima très vite en maxima par une extension au plus grand nombre possible d'ouvriers du tarif limite, afin de compenser ainsi les charges nouvelles que leur imposait par ailleurs une embauche de salariés rendue plus importante par la réduction des horaires de travail.

Pour parer ce danger, les codes ont imposé le maintien des écarts existant auparavant entre les gains des différentes catégories de salariés. Ainsi, au lieu d'accorder le bénéfice d'une hausse uniquement aux travailleurs occupant les emplois jusqu'alors les moins rémunérés, tous les ouvriers se trouvent jouir par répercussion dans leur traitement des innovations apportées au moyen des codes sur les minima de salaires.

L'A. P. R. prévoit que les gains des personnes rétribuées

à un taux supérieur à celui de la catégorie la moins payée doivent être augmentés par des « réadaptations équitables ». Dans l'interprétation qui suit ce texte, l'administration du redressement explique parfaitement le but d'une telle mesure : « La rémunération des salariés mieux rétribués que la catégorie recevant le salaire minimum ne doit être réduite ni pour dédommager l'employeur de l'augmentation de salaire que, pour se conformer à l'accord, il devra accorder à la catégorie la moins rémunérée, ni pour transformer cet accord de réemploi en un simple système de répartition du travail sur un plus grand nombre de salariés sans qu'il en résulte une augmentation du pouvoir d'achat total ».

Il demeurerait très difficile cependant de préciser ce qu'il fallait entendre par « réadaptations équitables ». La N. R. A. reconnut que toute tentative dans ce sens « risquait de faire naître de grandes injustices » et se borna à préciser qu'il y avait interdiction absolue de recourir à aucun subterfuge ayant pour but « d'éluder le présent accord dans son esprit et dans son intention... qui est de relever les salaires pour une semaine de travail réduite jusqu'à un niveau de vie suffisant ». Il semble que tous les codes, sauf celui du fer et de l'acier, aient adopté une mesure de ce genre.

A son application était subordonnée tout l'effet qu'escomptait le président Roosevelt d'une réglementation de minima de salaires. Il le comprit et sut imposer ses volontés sur ce point. Ainsi le premier code rédigé, celui de l'industrie cotonnière, ayant passé la question sous silence, l'ordonnance présidentielle d'approbation précisa elle-même que « les différences existant entre le montant des salaires des catégories relativement élevées (jus-

qu'aux salariés touchant 30 dollars), et le montant des salaires des catégories les plus basses devront être maintenues ». L'opinion du Président était trop formellement exprimée pour que les rédacteurs des autres codes puissent se dérober. Dès lors, les uns prévoient le maintien intégral de l'écart existant jusqu'alors entre les différentes catégories de salaires, les autres le recours à des « arrangements équitables ». La première formule est celle des codes de la houille, du coton, du pétrole, de la confection pour hommes, des machines pour l'industrie textile, des sous-vêtements, des constructions navales, etc... La seconde se trouve dans ceux de la chaussure, de l'électricité, du verre, de l'automobile, du linoléum, etc... Certains accords, celui de la fabrication de bouteilles et bocal de verre par exemple, s'efforcent d'empêcher les fraudes qu'on pourrait encore pratiquer, en interdisant aux employeurs « tout reclassement du personnel ayant pour but d'éluder les conséquences de l'application du code ».

Sauvegarder l'écart existant antérieurement à la loi de juin entre les différents salaires pouvait se révéler insuffisant. En effet, le minimum horaire étant très modéré, la rémunération hebdomadaire, en raison de la réduction simultanée du temps de travail, était en réalité susceptible de se trouver en baisse sur les mois précédents. Il y avait là un danger que signale clairement dans deux exemples l'interprétation officielle qui suit l'A. P. R. : « soit une première fabrique où les salariés travaillaient 40 heures par semaine ; la durée du travail étant réduite à 35 heures, si le taux horaire actuellement appliqué était augmenté d'un septième, la rémunération pour une semaine normale de travail serait la même

qu'auparavant ». Mais supposons maintenant une entreprise où les ouvriers travaillaient 60 heures ; « la durée du travail étant réduite à 35 heures, si le taux horaire était augmenté d'un septième, la rémunération deviendrait insuffisante... Mais par contre, le fait d'augmenter le taux de cinq septièmes afin d'accorder pour 35 heures la même rémunération qu'auparavant pourrait imposer une charge injuste à l'employeur.. » Un tel exemple indique très clairement l'idéal que les patrons doivent s'efforcer d'atteindre : ne pas provoquer de diminution hebdomadaire du salaire ; mais en même temps, il illustre les difficultés quasi-insurmontables qu'une telle politique peut parfois rencontrer en raison des charges nouvelles qu'elle impose à l'industrie. Il n'est pas étonnant dès lors qu'un grand nombre de codes n'aient pas osé interdire d'une façon absolue toute baisse du gain hebdomadaire ouvrier. Les chartes les plus importantes sont muettes en général sur ce point. Cependant, dans le commerce de détail, dans la confection pour hommes, celle pour dames, les constructions navales, le textile de la laine, les sous-vêtements, la banque, il est prescrit « qu'aucune baisse de salaire n'est autorisée du fait de la réduction des heures de travail ».

De même que dans la réglementation de la durée du travail, il fallait prévoir ici le cas où les prescriptions des codes entreraient en concurrence avec les mesures législatives prises sur la même question. La situation était en réalité plutôt théorique puisque la jurisprudence a infirmé la légalité de telles lois. D'une manière générale cependant, il est précisé que les minima imposés par les Parlements doivent prévaloir s'ils sont supérieurs à ceux qu'édicte les codes.

De l'ensemble de cette étude, on peut conclure que si l'institution de salaires minima constitue peut-être une réforme plus importante dans son principe que la réduction de l'horaire de travail, sa mise en pratique dans les codes a été soumise à une réglementation moins détaillée et a laissé ainsi une liberté d'action plus grande aux employeurs. L'industriel, en effet, demeure très puissant sur cette question des salaires, puisque le jeu « des réadaptations équitables » est entièrement abandonné à son initiative. Il n'est pas libre malgré tout de se livrer impunément à des exactions sur les salariés et d'éluder l'esprit de la loi : le contrôle *a posteriori* que peut pratiquer l'administration du redressement au moyen des rapports fournis obligatoirement par les industries demeure une menace assez réelle pour empêcher les fraudes que les prescriptions assez lâches des codes n'auraient su auparavant arrêter.

D'ailleurs, il faut toujours en revenir à cette idée que si pour la clarté de l'exposé on étudie séparément réduction du travail et imposition de salaires minima, pour apprécier leur action sur le redressement, on doit considérer que ces deux réformes n'en font qu'une ; c'est leur conjugaison qui a permis d'obtenir les résultats que nous étudierons au dernier chapitre. Cependant, il apparaît de notre étude que c'est avant tout par la réduction du travail que le Président s'est efforcé d'agir sur la solution de la crise, et que sa réglementation de salaires minima a été plutôt une barrière destinée à empêcher une politique de restriction, par laquelle les employeurs auraient cherché à compenser les charges nouvelles résultant d'un recours plus important à la main-d'œuvre.

SECTION IV. — SITUATION DE LA FEMME SALARIÉE

Nous avons jusqu'ici négligé délibérément la distinction qu'établissent un grand nombre de codes entre le salaire des hommes et celui des femmes. Il nous a semblé préférable, en effet, pour mieux insister sur ce point, de consacrer une section spéciale aux effets des codes industriels sur le travail des femmes⁶. Nous avons employé plus haut la même méthode pour étudier la situation des mineurs.

Autrefois, malgré les tentatives législatives que nous avons exposées, la rémunération des femmes était en général considérablement inférieure à celle des hommes. En 1932, elle n'atteignait en Pensylvanie que 48 % du salaire horaire masculin, 69 % dans le New-Hampshire, 72 % à Philadelphie. Exceptionnellement, dans les seuls états de New-York, de New-Jersey, du Wisconsin et du Minnesota, les salaires des femmes l'emportaient sur ceux des hommes. D'un Etat à l'autre d'ailleurs, les différences dans la situation de la main-d'œuvre féminine se révélaient énormes : dans le New-Jersey, les femmes gagnaient 57,3 cents, l'heure ; dans l'Illinois, 18,6 cents. Certaines industries semblaient plus spécialement rétribuer le travail de leurs ouvrières au moyen d'un véritable salaire de famine : dans celle de la verrerie par exemple, les femmes touchaient la moitié du gain normal d'un salarié ; dans celle du cuir, 39 %. Au moment de la crise enfin, la baisse se fit sentir de façon plus rapide et bien plus accentuée que dans les salaires masculins.

L'administration du redressement résolut de remédier à cette injustice dans les codes. Le principe d'un salaire

6. *R. I. T.*, juin 1934.

identique pour un travail égal était celui qu'elle escomptait faire prévaloir. En effet, dans l'A. P. R., une base égalitaire minimum est prévue quel que soit le sexe de l'ouvrier. Malgré les efforts de l'Administrateur, sur les 203 codes approuvés le 1^{er} janvier 1934, 23 %, soit 48, fixent deux échelles de salaires. Cependant, les industries qui recouraient jusqu'alors le plus abondamment à la main-d'œuvre féminine ont adopté un tarif unique : il en est ainsi de la verrerie et du textile.

Les minima établis pour chacun des sexes marquent ordinairement entre eux une différence de 5 cents. Par exemple, 40 cents. pour les hommes, 35 pour les femmes 37 $\frac{1}{2}$ pour 32 $\frac{1}{2}$, 30 pour 25. L'infériorité du taux des minima féminins ne dépasse donc pas le plus souvent 18 %. Parfois, la différence est moindre : 2 cents $\frac{1}{2}$ dans les entreprises de cuir, de papiers peints... ou plus forte : 8 cents dans l'industrie des allumettes. L'écart apparaît donc bien plus faible qu'autrefois.

Les dispositions des codes sur ce point sont très curieuses à étudier parce qu'elles reflètent en même temps le désir de satisfaire l'administration du redressement et celui de sauvegarder malgré tout, le plus possible, l'ancien ordre de choses. D'une part, en effet, les rédacteurs reconnaissent tous le principe : à travail identique, salaire égal ; mais ils se ménagent en réalité des voies diverses pour tourner cette prescription. Ainsi, 34 codes stipulent qu'aucune distinction ne sera établie en raison du sexe lorsque les femmes exécutent « sensiblement le même travail que les hommes » ; mais les rédacteurs fixent néanmoins des minima spéciaux pour les salariées. Ils se réservent donc implicitement le droit d'apprécier la nature du travail fourni par les femmes et de justifier

un régime moins favorable par des différences de capacité ou de rendement. Il en est ainsi dans les chartes du cuir, de la chaussure, de l'automobile, etc... Neuf autres codes sont plus précis : selon eux, « les femmes qui ne font pas le même travail que les hommes » et celles qui effectuent « des travaux légers » sont soumises à un régime d'exception. Cinq codes spécifient même à ce dernier point de vue les fonctions visées.

Il peut sembler à première vue qu'une telle réglementation accorde presque toujours le régime égal aux deux sexes, puisqu'en principe les mêmes fonctions jouissent d'une rétribution identique. Seules les travailleuses non qualifiées et celles occupées à « des travaux légers » demeureront donc désavantagées. Mais ce n'est là que l'apparence.

Nous n'ignorons pas en effet que dans une vingtaine de codes, les rédacteurs ont prévu sous certaines conditions le retour aux salaires appliqués le 15 juillet 1929. Cette mesure permet, dans la plupart des industries, d'embaucher la main-d'œuvre féminine au même taux qu'autrefois. L'administration du redressement, qui a dénoncé cette manœuvre à plusieurs reprises, n'a rien pu faire jusqu'à présent pour l'empêcher.

Par ailleurs, les « travaux légers » sont définis le plus souvent de façon fort imprécise, et les patrons ont tendance à considérer comme tels toutes les opérations où s'exercent la minutie et la patience des femmes.

Enfin, une véritable fraude, facile à réaliser, consiste à faire varier légèrement la qualification du travail des femmes par rapport à celui des hommes, de façon à n'appliquer que nominalelement les mêmes salaires aux fonctions identiques, alors que dans la réalité le régime des deux sexes demeure différent.

Six codes seulement, semble-t-il, ont eu l'idée d'empêcher la pratique de ce procédé frauduleux ; ils ont prévu que les autorités des codes devaient, dans un délai de 90 jours, établir la définition de toutes les fonctions auxquelles sont employés les hommes et les femmes.

C'est le vœu qu'émet aussi en février 1934 la ligue des syndicats féminins ; celle-ci propose par ailleurs d'unifier le système des minima en faveur de la main-d'œuvre féminine non qualifiée.

La protection des ouvrières, telle qu'elle est comprise dans les différents codes, comporte donc encore des perfectionnements souhaitables. En effet, puisque les femmes ne sont pas soumises à un régime exceptionnel de durée du travail, il semble équitable que leur gain ne soit pas inférieur à celui des ouvriers. D'autre part, l'importance considérable de la main-d'œuvre féminine dans certaines industries en fait un élément important de la capacité d'achat global de la classe ouvrière : dans le textile de la laine par exemple 44 % des salariés sont des femmes, dans l'industrie des corsets, 91 % ; dans les entreprises électriques, 32 % ; dans l'automobile, 8 % ; le filage de la soie, 44 % ; la chaussure, 38 % ; le tissage de la soie, 55 % ; la tannerie, 10 %. De tels chiffres prouvent bien que, pour la solution de la crise de sous-consommation dénoncée par le président Roosevelt, il y a là un facteur qu'il serait dangereux de négliger.

SECTION V. — LIBERTÉ SYNDICALE ET CONVENTIONS COLLECTIVES.

Les syndicats ont été pratiquement appelés à la vie par le National Industrial Recovery Act ⁷. Nous avons vu

7. *R. I. T.*, avril 1934.

précédemment en effet l'extrême faiblesse qui les caractérisait, nous avons noté la répugnance des employeurs à traiter avec des représentants des syndicats venus du dehors, nous avons retracé la lutte à laquelle donna lieu la reconnaissance de la liberté syndicale dans les codes.

C'était là une réforme nécessaire, moins en vue de l'efficacité immédiate du New-Deal sur la crise, que pour la persistance à venir des principes posés dans les codes. En effet, puisque le N. R. A. ouvre aux Etats-Unis l'ère de la profession organisée, condition d'une économie disciplinée, il ne peut ignorer à la base même un des principaux éléments de la production : la classe ouvrière. De plus, si le règlement futur de la profession est la convention collective — et telle semble bien être la pensée du président Roosevelt — il est indispensable que les délégués ouvriers ne fassent plus désormais figure de jouets entre les mains des employeurs.

L'article 7, paragraphe 1, de la loi du 16 juin exige dans chaque code de concurrence loyale la reconnaissance de la liberté syndicale et du droit de négociations collectives des travailleurs, puis l'engagement formel de n'exiger d'aucun salarié l'adhésion aux company unions.

Devant l'attitude énergique et intransigeante de la N. R. A. la plupart des codes reproduisent textuellement la clause suivante de la loi : « Les salariés auront le droit de s'organiser et de négocier collectivement par l'intermédiaire de représentants de leur choix et seront exempts de toute immixtion, entrave ou coercition de la part de leurs employeurs, ou des agents de ceux-ci, dans la désignation de leurs représentants, dans l'organisation qu'ils se donneront et dans toutes autres activités concertées aux fins de négociations collectives ou d'entr'aide

ou protection mutuelle. » Ainsi, désormais les employeurs ne pourront plus refuser de traiter avec les délégués ouvriers, et les congédier brutalement ainsi que des fauteurs de désordre.

Mais, d'autre part, il fallait empêcher les patrons d'opposer aux syndicats libres ces « syndicats de compagnie » ou « company unions » qu'ils avaient l'habitude d'organiser eux-mêmes au sein de leurs entreprises et dont ils bridait évidemment toute initiative gênante. La loi de redressement national, et à sa suite tous les codes, précisa donc : « qu'aucun salarié ou aucune personne en quête d'emploi ne pourra être requis comme condition d'engagement de s'affilier à un syndicat d'entreprise, ou de s'abstenir de s'affilier à une organisation ouvrière de son choix, de l'organiser ou de l'assister ».

Ainsi donc, tous les codes, après une résistance opiniâtre, ont reproduit ces engagements formels des employeurs vis-à-vis de la classe ouvrière. Deux codes cependant renferment une disposition supplémentaire qui constitue manifestement un échappatoire à la règle. En effet, tout en se défendant de vouloir modifier les prescriptions ci-dessus, le code de l'automobile prévoit que « les employeurs de l'industrie automobile pourront exercer leur droit de choisir, maintenir en fonctions ou faire avancer des salariés, *d'après leur mérite individuel*, sans tenir compte du fait que les dits salariés appartiennent ou non à une organisation quelconque »⁸. Ce droit des employeurs est évident et ne saurait leur être contesté, mais le rappel qui en est fait aussitôt après la reproduction du texte officiel sur la liberté syndicale ne laisse pas

8. Code de l'industrie automobile, article VII.

d'être suspect. Les employeurs de l'industrie automobile semblent trop rappeler qu'en définitive, sous couleur de « récompenser le mérite individuel », ils conservent effectivement le droit de favoriser les ouvriers enrôlés dans les syndicats d'entreprise aux dépens des autres. C'est indirectement maintenir le principe de l'Open-Shop sans même le nommer. Le code de la chaussure glisse aussi après la reproduction du texte officiel une interprétation semblable.

En fait, que cette disposition supplémentaire soit intercalée ou non dans les accords, n'est pas d'une importance capitale : les industriels de l'automobile et de la chaussure ont simplement exprimé dans leur charte un procédé fort simple pour violer l'esprit de la loi, que les autres employeurs ont passé sous silence, mais dont ils étaient cependant bien décidés à se servir.

Il est curieux, à ce sujet, de lire dans un journal, considéré comme un organe officieux du gouvernement : Aucune loi ne peut forcer un employeur à engager des ouvriers à lui adressés par un syndicat ; s'il peut trouver de la main-d'œuvre non syndiquée, rien ne l'empêche de la choisir... Un employeur peut embaucher des travailleurs syndiqués et des non-syndiqués, mais il peut aussi réserver certains privilèges à ceux qui adhèrent aux syndicats de compagnie.. Un employeur ne peut refuser de discuter avec les représentants ouvriers, qu'ils soient choisis parmi leurs propres employés ou qu'ils viennent du dehors, mais il n'est pas obligé d'aboutir à un accord avec les seconds... »⁹. Et l'auteur de cet article ajoute dans un sourire bonhomme : « La Constitution accorde le

9. *The United States News.*

droit de vote à tous, indépendamment de leur race. Mais cependant, nous savons que, dans le Sud, des milliers de nègres ne votent pas ». Voici un texte caractéristique de la mauvaise foi avec laquelle beaucoup d'employeurs donnèrent leur adhésion aux deux premiers paragraphes de l'article 7.

Les rédacteurs des codes de la chaussure et de l'automobile n'ont donc fait qu'écrire ce que les autres industriels pensaient : ils n'ont pas cédé les arguments par lesquels ils comptaient justifier dans l'avenir une ligne de conduite contraire à l'esprit de la loi à l'égard des membres de l'*American Federation of Labor*. Le général Johnson interdit cependant l'introduction dans les autres accords d'une clause dont le rôle inavoué était de servir plus tard d'échappatoire juridique aux prescriptions gênantes de la loi. Le 23 août, il publia une déclaration précisant la portée de l'article 7, et indiquant que le sens n'en pouvait être changé « par aucune interprétation émanant de qui que ce soit ».

L'industrie de la houille voulut reproduire cette déclaration à la suite du texte de la loi de juin. Le président Roosevelt s'y opposa et marqua la volonté de s'en tenir uniquement aux formules précises et claires de l'article 7 : il jugea en effet que tout développement servirait surtout de point de départ à l'indéfinies discussions où le talent des juristes, au service de la mauvaise volonté des employeurs, risquerait malencontreusement de s'exercer dans l'avenir aux dépens de la classe ouvrière. Pour éviter définitivement ce danger, il précisa une dernière fois, dans son ordonnance d'approbation du code de la houille, que « des tentatives ayant été faites dans certains des codes soumis, en vue de modifier ou d'interpréter l'article

7, paragraphe 1 — tentatives qui ont occasionné certaines confusions et des malentendus — aucune interprétation de ce genre ne devra désormais être incorporée dans les codes de concurrence loyale ».

Dès lors, les employeurs reproduisirent sans aucun commentaire dans leurs accords la clause 7, mais l'avenir devait prouver que cet engagement pris à contre-cœur ne serait pas tenu avec une parfaite fidélité : les interprétations tendancieuses que le Président Roosevelt refusa victorieusement d'approuver dans les codes, les employeurs persistèrent à les mettre en avant dans les journaux. Leur hostilité à l'égard de l'American Federation of Labor, leur partialité en faveur des membres des syndicats d'entreprise se manifestèrent constamment ; malgré les objurgations de l'administration du redressement, ils se prétendirent obstinément seuls fidèles à la lettre de l'article 7. Ils accusèrent, au contraire, le gouvernement de les avoir trompés et d'avoir agi sans loyauté en refusant au moment de la signature des codes tous les commentaires que les rédacteurs avaient proposés.

Quelle que soit la sincérité des parties en cause, nous verrons que ce malentendu prit des proportions inquiétantes et que l'apaisement des esprits semble encore loin d'être acquis sur ce point.

CHAPITRE VI

DES EFFETS IMMEDIATS DU NEW-DEAL SUR LA CRISE ECONOMIQUE. PERSPECTIVES D'AVENIR.

Nous avons constaté, au début de cette étude, le retard considérable que marquait avant 1933 la législation industrielle des Etats-Unis sur celle des pays européens ; nous avons ensuite étudié de façon détaillée les réformes apportées par la rédaction des codes, et conclu que, sur le terrain social, d'immenses progrès avaient été réalisés par l'avènement de la N. I. R. A.

En fait, les détracteurs du président Roosevelt ne l'attaquent pas sur ce point. Les uns objectent que cette réforme, parfaitement louable du point de vue humain, doit se révéler à l'expérience erreur économique vouée au plus lamentable échec. D'autres ne contestent pas les effets bienfaisants du N. R. A. sur l'économie du pays, mais soutiennent que la position prise par le Président est fausse et que l'avenir donnera le spectacle soit d'un étatsisme renforcé, soit d'un retour aux anciens principes de l'individualisme libéral. Ces deux opinions sur la portée économique du New-Deal, et sur son évolution future, restent à étudier ¹.

1. R. I. T., janvier 1934. — *Informations sociales*, 19 février 1934.

Le président Roosevelt avait déclaré : « Le but du N. R. A. est d'accroître le pouvoir d'achat des salariés, d'une façon telle que l'industrie, la main-d'œuvre et le public puissent en bénéficier par la création de débouchés pour nos produits fabriqués et nos produits agricoles »². Cet objectif a-t-il été atteint ? Pour en juger, il faut étudier d'une part les statistiques du chômage, les courbes des salaires et du coût de la vie, d'autre part se référer aux enquêtes sur l'activité industrielle.

Depuis l'avènement de M. Roosevelt à la présidence des Etats-Unis, le chômage qui jusqu'à cette date n'avait fait que croître se trouve très nettement en régression. Certains organes fédéraux évaluent à 9 millions le nombre des chômeurs réintégrés ; ce chiffre semble quelque peu forcé : la Fédération américaine du Travail — exagérant peut-être en sens inverse pour donner plus de poids à ses revendications nouvelles — estime que 6 millions seulement de sans-travail avaient pu, à la fin de l'année 1933, retrouver un emploi rémunérateur ; 7 à 8 millions de chômeurs restaient donc sur le territoire des Etats-Unis à cette date.

Le résultat eut été très beau si la totalité de cet effectif avait été incorporée dans l'industrie privée : en fait 1.400.000 ouvriers seulement, d'après l'*American Federation of Labor*, auraient trouvé un emploi grâce aux mesures prises dans les codes. Le reste — soit 4.600.000 — fut embauché par la *Civil Works Administration*, et ses différentes annexes : la *Conservation Civilian Corps* et la *Public Works Administration*.

Le gain résultant de la politique des codes n'est donc

2. Discours du Président le 5 mars 1934.

pas négligeable, mais aux yeux des autorités elles-mêmes, il apparaît d'autant plus insuffisant qu'au début de février 1934 la suppression de la Civil Works Administration fut décidée en raison de la corruption grandissante qui se manifestait dans cette entreprise. De ce fait, près de 4 millions de chômeurs vont brusquement grossir l'effectif encore considérable des sans-travail : dès le mois de mars, plusieurs centaines de mille ouvriers ont été licenciés ; depuis lors, la démobilisation continue. Si le président ne met pas au point le vaste plan de constructions à bon marché, qu'on prête à ses intentions, cette énorme armée devra donc être absorbée désormais par les seules entreprises privées. Est-ce possible ?

Les premiers résultats obtenus ne permettent pas d'en désespérer. Un rapport de l'Administration du redressement sur les six premiers mois d'activité des codes enregistre les déclarations encourageantes d'un certain nombre d'industries : à la fin de l'année 1933, l'industrie du fer et de l'acier signale que l'application du code a déterminé l'embauche de 72.763 travailleurs nouveaux (22 %) ; l'industrie automobile accuse 25.000 ouvriers réintégrés ; la tannerie évalue à 34 % l'augmentation de l'emploi ; le textile du coton considère qu'il a plus que doublé. Toutes les entreprises déclarent de même un accroissement plus ou moins grand du nombre des salariés.

La courbe ascendante de l'emploi se trouve vérifiée par l'évolution parallèle de celle des bordereaux de salaire. Le nombre de ces bordereaux a augmenté entre juillet et septembre de près de 8 points pour l'industrie manufacturière, de 22,5 et 10,5 pour les mines d'anthracite et de houille, de 1,8 dans les entreprises de distribution

d'énergie, de lumière et d'eau, et de 11,1 points dans le commerce de détail. En juin dernier, le montant des salaires payés par le commerce et l'industrie s'élevait à 46 % du total distribué en 1925 ; dès septembre, ce chiffre remonte à 57,6 %.

Les rapports fournis individuellement par les industriels corroborent ces progrès : l'industrie du fer et de l'acier accuse une augmentation du volume des salaires payés de 6.488.000 dollars, soit 21 % ; celle de l'automobile, un accroissement de 2 millions de dollars, 16 % ; le bois de charpente, de 1 million ; le textile du coton prétend avoir doublé la masse de ses salaires ; la tannerie l'avoir accrue de 56 %. On peut donc conclure de ces statistiques sur le chômage et les bordereaux de salaires, que le pouvoir d'achat global de la classe ouvrière est en augmentation depuis juin dernier.

Mais en est-il ainsi de la capacité individuelle ? Nous avons vu au chapitre précédent qu'une hausse se manifesta de mars à juin 1933 dans le salaire moyen hebdomadaire, mais qu'au contraire la baisse des taux horaires s'accrut ; ayant d'autre part constaté, durant la même période, une augmentation de la durée du travail, nous avons conclu que, si, individuellement, le salarié avait, en raison d'une activité productrice plus grande, augmenté sa capacité d'achat personnelle, le pouvoir d'achat global de la classe ouvrière ne s'était pas cependant accru à cette époque dans la proportion importante qu'aurait permise une reprise des affaires due par ailleurs à la confiance ou à la spéculation ; autrement dit, l'ascension du pouvoir d'achat n'était pas allée de pair avec celle de la production. Qu'en résulta-t-il ? En septembre, le nombre indice de la production industrielle

était retombé à 85, celui des produits agricoles à 70 de 96 et 76 qu'ils avaient atteints en juillet. Au même moment cependant, nous voyons la courbe de l'emploi, qui jusqu'alors avait suivi parallèlement celle de la production, en diverger pour continuer au contraire une importante progression.

Dans le courant de juillet, en effet, les codes sont intervenus et ont adopté une méthode diamétralement opposée à la politique de salaire suivie spontanément par les employeurs durant les mois précédents : les gains horaires, au lieu de diminuer, s'accroissent ; au lieu d'augmenter, les gains hebdomadaires demeurent sensiblement stationnaires. La clef d'un tel phénomène réside dans la réduction de la durée du travail ; ses conséquences sont en général la stabilité du pouvoir d'achat individuel, mais l'extension de la capacité globale de la classe ouvrière en raison des embauchages supplémentaires.

Cette politique nouvelle réussira-t-elle à maintenir le volume des ventes au détail ? Tout le problème est là : si le coût de la vie et les salaires, en effet, augmentent dans une même proportion, l'accroissement du pouvoir d'achat demeurera purement nominal. Le bureau de la Statistique générale des États-Unis nous apprend que l'indice du coût de la vie, qui était de 128,3 en juin, s'est élevé à 135 en décembre, soit une ascension de 5 % ; or, d'après les chiffres fournis plus haut, pour la même période, l'accroissement global des salaires payés dans le commerce et l'industrie ne dépasse pas 10 % ; le pouvoir d'achat réel aurait donc crû d'environ 5 %. Quant à la capacité individuelle du travailleur, il est certain qu'elle a plutôt baissé.

Devant ces chiffres, beaucoup prétendent que le Président Roosevelt n'a pratiqué en réalité dans ses codes qu'une politique d'extension du chômage partiel. Ce jugement est un peu simpliste : d'abord, il n'est pas exact d'assimiler à un chômeur partiel, un travailleur dont le taux de salaire horaire a été augmenté, la rémunération hebdomadaire stabilisée et garantie, dont le pouvoir d'achat a tout au plus diminué parfois de 1 à 2 %. Il est tendancieux surtout d'attribuer la hausse du coût de la vie, uniquement aux mesures sociales prises par les codes et de prétendre ironiquement que cette politique, destinée à aider la classe ouvrière la replonge, en fait, dans une misère plus profonde qu'auparavant. En effet, les charges nouvelles que les codes infligent aux industries ne constituent pas le facteur unique de l'ascension des prix : parmi des éléments divers, la politique de hausse des matières premières et des produits agricoles, qu'a pratiquée avec un heureux succès le Président Roosevelt, eut, par exemple, une influence importante sur le coût de la vie, et par conséquent sur la capacité d'achat individuelle des salariés. Plus tard cependant, le réajustement intérieur, qu'on s'efforce d'obtenir par ce moyen, doit bénéficier à l'industrie elle-même et par répercussion aux ouvriers !

On le voit donc : prétendre que les mesures prises dans les codes en faveur des ouvriers sont un fiasco parce qu'à l'augmentation des salaires doit correspondre automatiquement l'accroissement des charges industrielles et l'ascension du coût de la vie, c'est là schématiser à l'extrême les incidences économiques et, par une logique simpliste, verser, semble-t-il, dans l'erreur. Ce qu'on peut dire, c'est que, d'une façon générale, la situation

financière de l'ouvrier, embauché déjà avant l'introduction des codes, ne s'est pas améliorée, et a même parfois périclité ; mais il est tout à fait gratuit d'attribuer ce surcroît de charge aux mesures prises dans les accords. Il est certain au contraire que les deux millions de chômeurs réintégrés de juin à décembre, période de baisse de la production, dans l'industrie privée, ont dû cette embauche inespérée à la signature des codes.

Enfin, il ne faut pas considérer les chiffres des codes comme définitifs ; ils représentent approximativement les taux susceptibles de réaliser à l'heure actuelle l'équilibre entre les ouvriers, les consommateurs et les industriels ; ils peuvent, ils doivent même changer. Sur ce point, il est exact de dire que la N. R. A. fait preuve d'empirisme : sa fonction en effet est de réaliser, avec l'aide des syndicats, les ajustements divers que l'expérience révélera nécessaires.

Ainsi, les chiffres des statistiques semblent bien prouver que si la politique des codes n'a pas entraîné à elle seule cette augmentation massive du pouvoir d'achat dans laquelle le Président Roosevelt voyait la solution de la crise, elle y a tout au moins contribué dans une notable proportion. Aussi bien, le Président n'a-t-il jamais prétendu que la réembauche résultant des codes serait assez importante pour mettre un terme à la période actuelle de sous-consommation ; sinon, aurait-il imaginé des mesures telles que le programme des travaux publics, le développement de l'assistance chômage, la réduction de l'endettement des agriculteurs ? Il ne faut pas oublier que la N. R. A. doit jouer un double rôle : d'abord lutter contre le chômage concurremment avec d'autres organes, mais aussi poser les principes d'un nouveau statut

économique. Le général Johnson le proclame lui-même nettement en janvier 1934 : « La loi de redressement industriel national, écrit-il, a offert le moyen et la méthode, non seulement de sortir de la dépression, mais aussi d'avancer vers un état de sécurité économique permanent ³. »

Beaucoup, convaincus par les statistiques, reconnaissent aux codes le premier mérite, mais ils leur refusent catégoriquement le second : selon eux, les codes sont sans avenir et représentent uniquement l'heureux expédient d'un jour. Deux arguments étayaient ordinairement cette critique : la ruine progressive des industries qui fléchissent sous un surcroît de charges, l'hostilité des milieux patronaux à l'égard des syndicats libres qui entrave le jeu d'une des pièces les plus importantes de New-Deal. Chacune de ces propositions mérite d'être examinée.

Est-il vrai que l'introduction des codes dans l'économie américaine consacre la ruine progressive de l'industrie ? L'étude des rapports fournis par les entreprises semble, en réalité, prouver le contraire. D'après ces publications, un grand nombre d'établissements travaillent à 30 ou 40 % de leur capacité, d'autres même à 60 %, contre 12 ou 15 % six mois plus tôt. On voit, d'autre part, les organisations d'employeurs se féliciter de la signature des codes : l'Institut américain du fer et de l'acier, la Commission du code du bois de charpente, l'Association nationale des fabricants de chaussure, l'Institut du coton, le Conseil de l'industrie houillère recon-

3. Communiqué du 2 janvier 1934 de l'Administration du redressement industriel.

naissent unanimement l'amélioration qu'apportent les codes dans leur situation industrielle, tant par la suppression de la concurrence déloyale qu'en raison de l'équilibre raisonnable obtenu entre la production et la demande des consommateurs. Dans une brochure publiée par l'Association nationale des industriels à la fin de décembre 1933, les patrons manifestent leurs craintes moins d'une augmentation des coûts de production que « d'un empiétement croissant de l'activité et des pouvoirs de l'Etat sur le domaine de l'entreprise privée ».

En réalité, la situation industrielle n'a pas cessé de s'améliorer d'une façon générale depuis novembre ou décembre dernier, date à laquelle se faisaient sentir encore les effets malencontreux de la politique inconsidérée d'accroissement de la production sans augmentation du pouvoir d'achat, que les employeurs avaient pratiquée de mars à juin 1933. Cependant, des prophètes de mauvaise augure prétendent que cette reprise constitue en réalité le chant du cygne de l'industrie privée américaine. Financièrement, disent-ils, l'entreprise capitaliste ne peut survivre longtemps aux charges multiples que lui impose le New-Deal. En effet, la masse des salaires qu'elle doit payer augmente, les prix de gros des matières premières haussent, alors que ceux de vente demeurent au plus bas prix pour éviter l'effondrement de tout le système. Tout en reconnaissant, par exemple, que la United States Steel Corporation a pu en quelques mois doubler sa production, faire passer ses ventes de 256.000 tonnes en mars 1933 à 600.000 en décembre, les adversaires du Président Roosevelt signalent que, entre le troisième trimestre 1932 et le dernier trimestre 1933, les dépenses du poste salaires se sont accrues de 40 %, le

prix du coke métallurgique a haussé de 108 %, celui de la ferraille de 50 %, tandis que le prix de vente moyen de l'acier n'a monté que de 3 %. Ils concluent que la United States Steel Corporation ne saurait éviter la faillite puisque, dans ces conditions, elle ne peut rémunérer ses actions, ni même tenir ses engagements obligatoires et que, pour verser un intérêt incomplet et misérable de 1,5 % aux actionnaires privilégiés, elle est obligée de puiser dans ses réserves.

La plupart des sociétés ne vivraient-elles pas ainsi sur leur substance ? Une enquête de la National City Bank expose que l'actif net global (capital et réserve) de 810 sociétés examinées a baissé de 7,3 % en 1933 sur le chiffre de 1932, s'établissant au total de 14 milliards contre 15,11 milliards de dollars. Cette diminution atteindrait même près de 7 milliards si on tenait compte de la dépréciation de la monnaie.

Admettons, malgré les déclarations contraires des organes officiels et d'un certain nombre d'industriels américains, que les difficultés financières des entreprises soient réelles et que la rémunération du capital investi dans l'industrie privée se soit amenuisée du fait de l'introduction des codes. Il serait inexact cependant d'en conclure que le Président Roosevelt subit un échec dans sa politique industrielle. Ses déclarations sur ce point prouvent au contraire qu'il a toujours réclamé de la classe capitaliste le sacrifice temporaire dont certains se plaignent actuellement. Nous savons qu'il s'est toujours efforcé de persuader aux bénéficiaires des revenus industriels que 90 % du peuple américain vivant de gages ou de salaires, et 10 % seulement de profit, il est de l'intérêt du second groupe de ménager le premier.

D'ailleurs, le Président Roosevelt n'a jamais jugé indispensable certainement que tous les établissements soient capables de supporter les charges supplémentaires qu'entraîne la réforme. « Toute entreprise, écrit-il, qui pour vivre a besoin de payer à ses travailleurs des salaires inférieurs aux salaires vitaux, n'a pas le droit de continuer à fonctionner dans ce pays... Par salaires vitaux, j'entends, ajoute-t-il, autre chose qu'un simple minimum de subsistance ; j'entends les salaires nécessaires à une existence convenable. » On comprend dès lors qu'entre le Président Roosevelt et ses adversaires, ce sont moins deux théories économiques qui s'affrontent que deux conceptions de la justice qui s'opposent : « Ferons-nous passer les droits de l'humanité d'abord, ou bien laisserons-nous au profit son antique privilège ? » interroge M. Roosevelt. Vous foulez aux pieds sans vergogne notre droit de propriété, lui répond-on... Dialogue sans issue peut-être, mais dont la critique relève plutôt du domaine philosophique et moral !

Ainsi, il semble impossible, jusqu'à nouvel ordre, de démontrer que la réforme sociale tentée aux Etats-Unis soit une erreur économique vouée à l'échec ; mais un autre argument a été mis en avant pour prouver que la politique industrielle suivie par le Président Roosevelt n'en était pas moins sans lendemain. Une des pièces maîtresses du système instauré par le N. R. A. est la convention collective ; cette dernière, en effet, peut seule assurer aux codes les qualités de souplesse et d'adaptation nécessaires pour durer à travers les changements perpétuels du milieu économique ; la convention collective est, en fait, le principe de vie de la politique industrielle du Président ; sans elle, l'expérience est mort-née. Or, la

conclusion de conventions collectives liant sans conteste les parties en présence semble un idéal que les Etats-Unis ne soient pas encore prêts d'atteindre. Comment parler d'accords entre les groupements patronaux et les syndicats ouvriers, alors que, malgré la signature des codes, les premiers refusent obstinément de reconnaître les seconds ?

Cette opposition violente des employeurs est un fait qu'il serait vain de passer sous silence. Il est certain qu'elle représente une menace sérieuse pour l'avenir de la réforme tentée par le Président. Ainsi que nous l'avons écrit plus haut, les codes n'avaient résolu que sur le papier la vieille querelle des syndicats libres et des company-unions ; avec le temps, le conflit devait dégénérer en lutte véritable : en mai dernier, des grèves, accompagnées dans la rue de scènes d'émeutes, éclatent à Tolédo, à la Nouvelle-Orléans, à San-Francisco, dans l'Orégon. M. William Green exhorte bruyamment les salariés à exiger par la force l'exercice des droits que la loi du 16 juin leur a reconnus. Les patrons de leur côté déclarent ne vouloir rien céder : « Plutôt fermer boutique », proclame l'un. — « Je planterai des pommes de terre, voilà tout », ajoute l'autre.

Au mois d'août, la question syndicale soulève un nouveau conflit dans l'industrie textile. Les patrons refusent une fois de plus de traiter avec les représentants des syndicats libres. Ceux-ci ripostent que les syndicats d'entreprises que les industriels s'efforcent de leur opposer, ont été créés de toute pièce par ces derniers et ne sauraient représenter en aucune façon la volonté ouvrière. Le Labour Relations Board intervient, et déclare que seul le syndicat réunissant la majorité des employés

aura le droit de nommer des délégués aptes à discuter les conditions du travail. Cette sentence étant nettement à l'avantage des syndicats libres, les employeurs prennent alors parti pour les minoritaires et refusent de s'incliner. Dans les premiers jours de septembre, la Fédération du Travail riposte en déclarant la grève, qui dépasse aussitôt en violence et en étendue celles du trimestre dernier.

Sur 1.750.000 ouvriers que compte l'industrie textile, plus de la moitié se conforma à l'ordre de cessation du travail lancé par M. Frank Gorman, chef des grévistes. Des scènes de pillage et d'émeute se multiplièrent particulièrement dans le Maine et dans le petit Etat de Rhode-Island au point de nécessiter une intervention énergique des troupes fédérales. Les grévistes s'organisèrent en « escadrons volants » et entraînèrent avec eux de gré ou de force tous les travailleurs. « La populace est déchaînée », avoue lui-même M. Dern, ministre de la Guerre...

Ces incidents provoquèrent, en général, des jugements fort pessimistes dans la presse européenne sur la situation intérieure des Etats-Unis. Le désordre qu'ils entraînent, en effet, met en grand danger l'avenir de la réforme Roosevelt. Cependant, il est fort probable qu'il y a là surtout la manifestation de l'activité révolutionnaire de quelques meneurs. Parler pour cela de débâcle de la N. R. A., c'est peut-être attacher une importance exagérée à des déclarations tapageuses et oublier des témoignages plus réels de l'opinion tels que les élections récentes du Maine. Cet Etat, quelques jours après les scènes de guerre civile qui signalèrent la grève du textile, sanctionne la politique du Président Roosevelt par un vote de fidélité au parti démocrate, renommant pour la première

fois dans son histoire un gouverneur démocrate, et deux sénateurs démocrates sur trois.

Certains caricaturistes américains ont représenté Franklin Roosevelt sous les traits de l'apprenti sorcier incapable de discipliner les éléments qu'il a imprudemment déchaînés. Ils attribuent ainsi à la politique rooseveltienne l'origine de l'agitation ouvrière. D'autres ont montré le Travail et l'Industrie sous l'aspect de malades convalescents qui emploient leurs premières forces retrouvées en luttes furieuses et fratricides. Ce sont là, en une forme imagée, les deux explications que la Presse américaine donne de l'agitation ouvrière : les uns y voient les premières manifestations de forces révolutionnaires que le gouvernement ne saurait plus endiguer, les autres le symptôme d'une reprise des affaires et le réveil de la léthargie économique.

Quoi qu'il en soit, si l'on envisage exclusivement l'avenir du N. R. A., il faut constater que l'atmosphère demeure assez peu propice au bon fonctionnement d'un de ses rouages principaux : la conclusion des conventions collectives.

Doit-on en conclure cependant que toute l'œuvre du Président Roosevelt se trouve paralysée? Ce serait probablement attacher une importance exagérée aux apparences souvent contradictoires des manifestations de l'opinion. Malgré l'agitation, en effet, des résultats importants, que les polémistes passent sous silence, ont été acquis par la voie des conventions collectives.

Ainsi, le texte original du code de la houille prévoyait une réduction éventuelle du travail et une augmentation des salaires dans un avenir peu éloigné, en vertu d'un accord collectif passé entre employeurs et travailleurs.

Une conférence se tint dans ce but le 26 mars 1934 à Washington ; le 31 mars, un amendement au code intervenait entre les parties, réduisant la journée de travail à 7 heures, la semaine à 35 heures, établissant une échelle nouvelle de salaires minima sur la base de 5 dollars par jour dans le Nord et de 4 d. 60 dans le Sud ; le 22 avril, l'Administrateur sanctionnait l'amendement, après avoir imposé lui-même quelques modifications sur la question des salaires.

Le code de l'industrie de la construction, rédigé tardivement et mis en vigueur seulement le 27 février dernier, s'en remet aux accords collectifs du soin d'établir la durée maximum du travail et le minimum de rémunération. Le général Johnson se félicita du contact rendu ainsi constant entre les travailleurs et les employeurs, et de la coopération par laquelle les deux classes entendaient régler « toutes les questions ayant trait à leurs relations ou intéressant l'industrie ». Un tel système, qu'on veut représenter comme irréalisable en raison de l'obstination de l'opinion, semble jusqu'à présent avoir bien fonctionné dans l'industrie du bâtiment.

Le code de l'acier a pu de même être révisé après négociations entre les délégués ouvriers et les chefs d'entreprise : un maximum inconditionnel de 8 heures de travail quotidien et de 40 heures par semaine a été prévu. Cette révision se fit, il est vrai, sous une forte pression gouvernementale.

Ces exemples, qui ont trait aux trois premières industries du territoire, prouvent qu'il est exagéré de considérer l'hostilité violente des syndicats libres et des patrons comme un facteur de paralysie générale dans le système des codes. Il n'en est pas moins vrai que cette agitation

gêne et ralentit le fonctionnement normal du New-Deal. Le projet de loi, déposé par le sénateur Wagner, interdisant la Company-Union, résout de façon radicale, mais heureuse peut-être, la question.

Ainsi, les arguments, tant intrinsèques qu'extrinsèques, mis en avant par les détracteurs de la politique du Président Roosevelt, ne justifient pas le scepticisme affecté à l'égard de cette réforme. Les résultats acquis représentent un réel succès ; l'avenir n'apparaît pas non plus sous le jour catastrophique que certains, depuis six mois, veulent absolument lui prêter. Est-ce à dire que la politique du Président n'évoluera pas ? Certains imaginent qu'elle doit logiquement verser dans le socialisme, d'autres prétendent qu'un retour au libéralisme économique ne saurait tarder.

Nous avons déjà répondu à la question au moment où nous étudions la nature des codes : la gravité des événements a contraint le Président Roosevelt à adopter des moyens dictatoriaux, que l'avenir verra probablement tomber en désuétude. Le droit, par exemple, d'imposer une charte malgré l'opposition d'une des parties, celui de brider l'activité de certaines entreprises par le jeu des licences n'auront probablement qu'un temps.

Le Président Roosevelt a déclaré plusieurs fois qu'il considérait la N. I. R. A. comme faisant partie définitivement de la vie industrielle, mais il n'a jamais prétendu la conserver intégralement dans ses différentes modalités. Il a voulu simplement, selon ses propres paroles, poser les bases d'un « ordre constitutionnel économique », là où tout n'était qu'anarchie et indiscipline. Si les principes qu'il a considérés comme intangibles trouvent maintenant des adversaires parmi les industriels de

son pays, c'est que ceux-ci, dès les premiers symptômes d'un retour à la prospérité, ont oublié l'appel qu'il leur lançait le 4 mai 1933 : « Vous tous, dans vos propres domaines et dans vos industries, vous n'êtes qu'une partie intégrante d'un grand tout... ; il faut chercher votre restauration économique du point de vue général de la nation, et non pas des industries particulières... Notre économie nationale doit envisager l'ensemble plutôt que les différentes unités qui composent la nation... »

C'est sur ce plan que le Président Roosevelt nous paraît avoir réussi.

CONCLUSION

Au risque de nous répéter, nous rappellerons dans une conclusion rapide les propositions qu'au cours de cette étude nous nous sommes efforcés de démontrer : dans le domaine de la protection ouvrière, les Etats-Unis, avant 1933, marquaient un retard très grand sur la législation industrielle des autres pays ; le Président Roosevelt en quelques mois a comblé cette lacune ; il a mis au point un programme qui, tout en rompant brusquement avec une politique libérale séculaire, fut en réalité l'aboutissement logique d'une évolution des esprits que nous avons signalée dans les milieux américains les plus divers ; il a réalisé sur ce point des progrès remarquables qu'on ne saurait taxer de révolutionnaires sans condamner en même temps les tendances de la politique sociale pratiquée en Europe depuis la fin du xix^e siècle.

Après cette étude descriptive, nous avons essayé de prouver par ailleurs qu'une telle réforme réalisée dans le cadre des codes avait l'avenir pour elle, malgré les erreurs que certains y dénonçaient au nom de la science économique, et en dépit des difficultés politiques auxquelles les autres s'arrêtaient.

En réalité, nous avons analysé de ce fait deux ordres de choses distinctes : d'une part, les mesures de protec-

tion ouvrière, prises en elles-mêmes, avec les progrès qu'elles marquent sur les années passées de la prospérité et les sombres jours de la période de crise ; d'autre part, le principe même des codes industriels, comme facteur nouveau de l'économie américaine. Les deux choses se trouvent liées en fait, puisque le succès de la première est définitif dans la mesure seulement où la seconde ne se révèle pas elle-même une erreur.

Cependant, nous n'avons pas envisagé ce dernier problème de politique économique dans toute son ampleur, puisque c'est seulement en fonction de la protection ouvrière que nous avons été amenés subsidiairement à l'aborder. Nous avons négligé ainsi les dispositions que prévoient certains codes sur le contrôle de la production, la fixation des prix, la protection des petites entreprises, l'interdiction des monopoles et des pratiques de concurrence déloyale, bref toutes les mesures d'organisation de la profession qui doivent contribuer à créer cet « ordre économique constitutionnel » dont parle Franklin Roosevelt.

Après le Président, les industriels américains, rédacteurs des codes, ont en effet compris que, comme leurs ancêtres s'étaient défendus contre les empiétements de l'Etat au moyen d'une constitution politique, eux-mêmes auraient avantage à définir dans un texte leurs droits et leurs prérogatives économiques ; ils ont reconnu, autrement dit, la nécessité de deux constitutions : l'une politique prévoyant l'organisation de l'Etat, l'autre sociale fixant le cadre juridique des droits privés et des activités, soit individuelles, soit corporatives.

Jusqu'alors, les Etats-Unis s'étaient conformés aux principes individualistes de 89, au nom desquels les

réformateurs de la fin du XVIII^e siècle avaient fait table rase de la constitution sociale traditionnelle de jadis : corporations, ordres, et dans une certaine mesure famille. Cette suppression pure et simple devait apparaître rapidement comme une illusion néfaste : en quelques années, en effet, des groupements s'étaient reformés, qui agissaient aux dépens des individus désormais sans défense. Aux Etats-Unis, après Théodore Roosevelt et Woodrow Wilson, le Président actuel dénonçait alors « la grande coalition financière », comme un danger tant pour l'individu consommateur ou travailleur que pour l'Etat principe unique d'autorité, mais au lieu de chercher avant tout à la dissoudre, son but fut d'en discipliner l'activité selon le bien public général, et de faciliter d'autre part le groupement des autres intérêts afin de sauvegarder l'équilibre entre les différentes classes de la nation.

Ainsi, s'il est exact d'évoquer à propos du programme social de M. Roosevelt l'esprit de la législation européenne à la fin du XI^e siècle, et la personnalité de Sismondi, quand on envisage dans l'ensemble la « révolution américaine », c'est à l'avant-garde des idées du « syndicalisme organisateur » d'après-guerre qu'il faut la situer. .

Il n'est donc pas exagéré de considérer la politique actuelle des Etats-Unis, autant que le fascisme italien ou le bolchevisme russe, comme une date capitale de l'histoire des institutions. Même, elle nous intéresse plus spécialement, parce qu'« elle n'est pas faite de coups d'Etat accomplis au son du fifre et du tambour, dans la poussière d'or des parades¹ », et qu'elle ne se trouve pas

1. *La vraie Révolution de Roosevelt* par Robert de Saint-Jean, p. 11.

liée uniquement au destin d'un homme, dictateur omnipotent ; elle nous touche de près, car elle évolue dans un cadre économique qui n'est pas sans rapports avec le nôtre, au milieu d'une nation qui demeure comme la France très jalouse de ses libertés et foncièrement attachée à un idéal démocratique.

Les Etats-Unis ont donné ainsi une solution pleine de mesure au problème qui se pose de nouveau dans la plupart des pays du monde : concilier harmonieusement les intérêts de l'Etat, du groupe et de l'individu, déterminer leurs activités légitimes, définir leurs droits respectifs. Dans cette voie encore, il est possible qu'un jour nous les imitions.

Vu : *Le Doyen,*
Edgard ALLIX

Le Président de la thèse,
William OUALID.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris :
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- Gide** (Ch.) et **Rist** (Ch.). — *Histoire des Doctrines économiques.*
Pirou (Gaétan). — *Les Doctrines économiques en France à partir de 1870.* (1930).
— *La crise du capitalisme.* (1934).
Dewavrin et **Lecarpentier**. — *La protection légale des travailleurs aux Etats-Unis* (1913).
Leroy-Beaulieu (Pierre). — *Les Etats-Unis au XIX^e siècle* (1909).
Siegfried (André). — *Les Etats-Unis d'aujourd'hui* (1928).
Walling (William English). — *Le mouvement ouvrier et la Démocratie aux Etats-Unis* (1930).
Dubreuil (Hyacinthe). — *Standards* (1929).
— *Nouveaux Standards* (1930).
— *Les codes de Roosevelt et les perspectives de la vie sociale* (1934).
Jouvenel (Bertrand de). — *La crise du capitalisme américain* (1933).
Recouly (Raymond). — *Amérique pauvre* (1933).
Roosevelt (Franklin). — *Looking Forward* (1933).
— *On our Way* (1934).
Tessan (François de). — *Roosevelt* (1934).
Fay (Bernard). — *Roosevelt et son Amérique* (1934).
Borris (Georges). — *La révolution de Roosevelt* (1934).
Saint-Jean (Robert de). — *La vraie révolution de Roosevelt* (1934).
Lyautey (Pierre). — *Révolution américaine* (1934).
— *Recent Social Trends in the United States* (Rapport du Comité Hoover-Mithell (1933).
— *La lutte contre la crise aux Etats-Unis* (Recueil de textes B. I. T.).
Périodiques :
Revue internationale du travail.
Revue économique internationale.
Années sociales : 1930, 1931, 1932, 1933.
Informations sociales.
Etudes et documents (B. I. T.).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre premier. — La législation sociale aux Etats-Unis avant 1933	11
Chapitre II. — Des obstacles à un développement de la législation sociale aux Etats-Unis.....	25
Chapitre III. — Evolution des idées. Transformations du milieu économique	36
Chapitre IV. — Le National Industrial Recovery Act. Les codes industriels : nature, rédaction	66
Chapitre V. — Les codes : dispositions concernant l'âge des salariés, la durée du travail, le salaire minimum, la condition des ouvrières et la liberté syndicale	82
Chapitre VI. — Des effets immédiats du New-Deal sur la crise économique. Perspectives d'avenir	157
Conclusion	175
Bibliographie	179



BORDEAUX. — Imp. J. BIÈRE, 18, rue du Peugue. — 1934.
